pesquisa e planejamento econômico

volume 10 • dezembro 1980 • número 3

revista do
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

pesquisa e
planejamento
econômico

revista quadrimestral do
instituto de planejamento
econômico e social
IPEA

Toda a correspondência para a revista deverá ser endereçada a PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO — IPEA — Av. Presidente Antônio Carlos, 51 — 13.º andar — CEP 20.020 — Rio de Janeiro — RJ.

O INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — IPEA, Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tem por atribuições principais:

I — auxiliar a Secretaria de Planejamento na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento;

II — auxiliar a Secretaria de Planejamento na articulação entre a programação do Governo e os orçamentos anuais e plurianuais;

III — promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social;

IV — promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada.

O IPEA compreende um Instituto de Pesquisas (INPES), um Instituto de Planejamento (IPLAN), um Instituto de Programação e Orçamento (INOR) e o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Fazem parte do IPLAN três Coordenadorias: Planejamento Geral, Setorial e Regional, além do Centro Nacional de Recursos Humanos.

pesquisa e planejamento econômico

volume 10 • dezembro 1980 • número 3

Apresentação

Com o presente número, Pesquisa e Planejamento Econômico *completa 10 anos de existência. Nesse período, a revista, que se havia originado da idéia de criar um veículo para a discussão de políticas públicas e métodos de planejamento econômico, diversificou-se e consolidou seu prestígio não só entre os economistas, mas, em geral, entre os profissionais das Ciências Sociais.*

Ao longo desses 10 anos pôde-se, assim, constatar uma nítida melhoria na qualidade média dos artigos, ao mesmo tempo que o número de colaboradores das mais diversas origens e tendências ampliava-se significativamente. Não resta dúvida, entretanto, que, nesse processo evolutivo, merece especial destaque a preocupação crescente dos articulistas com a discussão e análise dos aspectos interdisciplinares do desenvolvimento brasileiro. Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, os estudos de natureza institucional, de história econômica ou que tratam da atuação de fatores sócio-políticos como condicionantes do fato econômico.

Na verdade, a evolução da revista reflete as transformações e a crescente complexidade da economia e da sociedade brasileiras. E é exatamente aí, na capacidade de perceber e contribuir para a melhor compreensão dessas mudanças, que se encontra a razão do seu sucesso.

HAMILTON C. TOLOSA
1.º Editor-Chefe, 1971/74

Brasil, 1610: mudanças técnicas e conflitos sociais *

Antonio Barros de Castro **

Os engenhos de açúcar sofreram profundas transformações a partir de uma inovação introduzida durante o governo de D. Diogo de Menezes (1608-1612). A inovação consistia, essencialmente, em um novo processo de esmagamento da cana. Sua adoção se faria acompanhar, no entanto, de diversas outras mudanças.

Os processos de esmagamento característicos do antigo engenho, bem como do novo, são detidamente considerados no preseste estudo. Uma das mais importantes repercussões da inovação seria — como se pretende mostrar — a substancial redução das barreiras à entrada na produção açucareira. Por esta razão, bem como por outras, a propagação do evento se faria acompanhar de importantes conflitos sociais.

1 — Introdução

São enormes as dificuldades a serem enfrentadas para a elaboração de uma história das técnicas no Brasil. Os textos e documentos a que recorre o pesquisador omitem, em regra, por completo, questões tais como processos de trabalho e técnicas produtivas. Some-se a isto o fato de que a documentação visual referente ao nosso passado (gravuras, telas, etc.), de extrema importância para a memória das técnicas, é reconhecidamente pobre.

Mas os problemas a enfrentar não se resumem ao árduo trabalho de pesquisa. Há também grandes dificuldades de ordem conceitual. Assim, o estudo das técnicas imperantes em nosso passado —

* Os estudos que levaram à realização deste trabalho foram financiados pela FINEP. A primeira versão do texto que se segue foi redigida no Institute for Advanced Studies, Princeton, 1979.

** Professor e pesquisador da COPPE/UFRJ.

e, claro, de sua evolução — choca-se, antes de mais nada, com o arraigado preconceito da incompatibilidade entre trabalho escravo e avanço tecnológico. E não basta ao pesquisador desvencilhar-se deste preconceito. Negado o (cômodo) postulado da incompatibilidade, ficamos diante de questões da maior complexidade. Em suma: como abordar o avanço das técnicas numa sociedade onde elas não são elementos constitutivos do processo de expansão econômica e não possuem — como no capitalismo plenamente constituído — uma estreita vinculação com a ciência? [1]

O trabalho que se segue deve ser tomado como uma breve incursão em terreno praticamente inexplorado. O estudo revela e sublinha o íntimo relacionamento entre a mudança técnica em foco — a adoção da moenda de entrosas — e a evolução da estrutura econômica e social da colônia.

Como se verá, o surgimento da nova moenda atende, prioritariamente, a determinados interesses, em conflito latente ou mesmo explícito com os proprietários do engenho. A "resposta" dos senhores se faria sentir em mais de um plano. A inovação aqui estudada surge, pois (e se difunde), em meio a disputas que, em maior ou menor medida, resvalam para a esfera política, através de pressões exercidas sobre a administração da colônia.

Visto numa perspectiva histórica, o surgimento da moenda de entrosas encerra, além do mais, um longo processo evolutivo, deixando estabelecido um paradigma técnico de longa duração no âmbito da produção açucareira.

2 — Antecedentes

Ao tempo em que se instalavam os primeiros engenhos de açúcar no Brasil, diferentes processos de moagem da cana eram empregados nas regiões que abasteciam de açúcar o mercado europeu.[2] Simpli-

1 A. B. de Castro, "A Economia Política, o Capitalismo e a Escravidão", *in* J. R. do Amaral Lapa (org.), *Modos de Produção e Realidade Brasileira* (Petrópolis: Vozes, 1980).

2 Informações gerais acerca da produção açucareira no período podem ser encontradas nas obras de Edmund O. Von Lippmann, *História do Açúcar* (Rio

ficadamente, estes processos podem ser assim retratados: há o lagar, onde a cana, cortada em pequenos pedaços, é lançada num "veio" por onde avança, girando, uma grande e pesada roda — a mó (ver Figura 1); a cana, insuficientemente esmagada pela mó, deve ainda ser levada a uma outra prensa, onde se completa a extração do caldo (Figura 2); o líquido obtido, com alto teor de impurezas (em virtude da maceração da cana) deve ser filtrado antes de ter início o seu cozimento. Existem indícios do uso, no Brasil, deste processo de extração do caldo. Assim, por exemplo, no testamento de Mem de Sá são feitas referências a "mós", "veios", bem como a "gangorras" (uma das formas assumidas pela prensa adicional que completa o esmagamento da cana).[3] Ao que parece, enquanto no Egito e na Sicília a mó vertical era movida por bois e cavalos, no Brasil o trabalho era realizado por escravos.[4]

Outra forma de extração do sumo consiste na trituração da cana num moinho movido a roda d'água. A cana, reduzida mais uma vez a pedaços, é lançada na moega, de onde vai ter a uma mó horizontal.[5] Sendo o esmagamento insuficiente, a cana deverá ser mais uma vez prensada, para que se obtenha uma extração razoável do caldo. O processo — a rigor uma inimaginosa aplicação à cana da tradicional técnica de moagem de grãos — não parece ter sido utilizado no Brasil.[6]

de Janeiro: Instituto do Açúcar e do Álcool, 1941), e Noel Deerr, *The History of Sugar and Hall* (Londres, 1949).

3 *Documentos para a História do Açúcar*, Vol. III, Engenho Sergipe do Conde, Espólio de Mem de Sá, pp. 356 e 358.

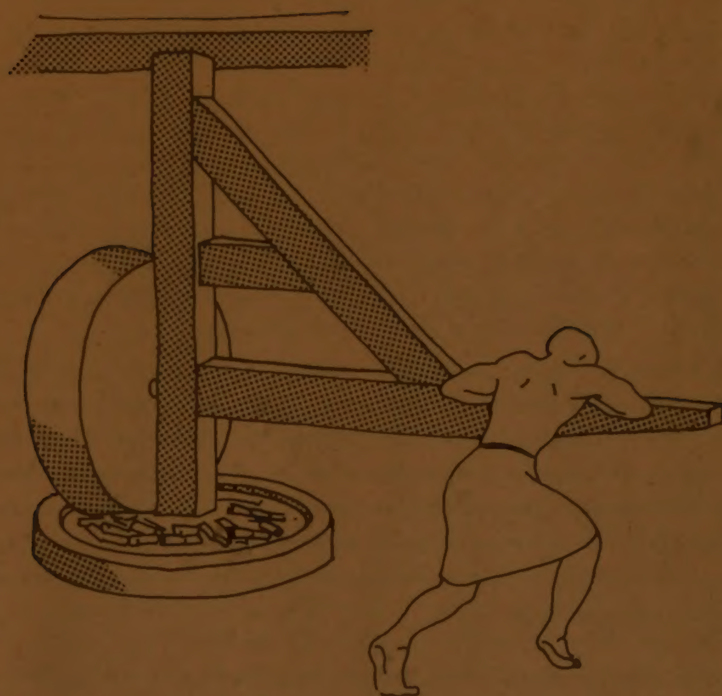
4 Lippmann, *op. cit.*, Tomo I, pp. 391 e 394. Ver, a propósito, a gravura reproduzida em Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1962), p. 99.

5 O emprego do moinho hidráulico clássico para a moagem da cana consta de uma minuciosa descrição do fabrico do açúcar referida, ao que parece, ao Egito do século XV e reproduzida por Deerr, *op. cit.*, Tomo I, pp. 88-89. O processo foi ainda retratado pelo pintor Jean Van der Straat (1536-1604), sendo a referência, no caso, a um engenho siciliano. Deerr, *op. cit.*, Gravura VI, p. 78.

6 É possível, no entanto, que esta forma de moagem da cana tenha sido empregada no Algarve, nos primórdios do século XV. Ver Alberto Iria, *Descobrimentos Portugueses — O Algarve e os Descobrimentos* (Lisboa: Edição do Instituto de Alta Cultura, 1956), Vol. II, Tomo I, p. 382.

Figura 1

MÓ

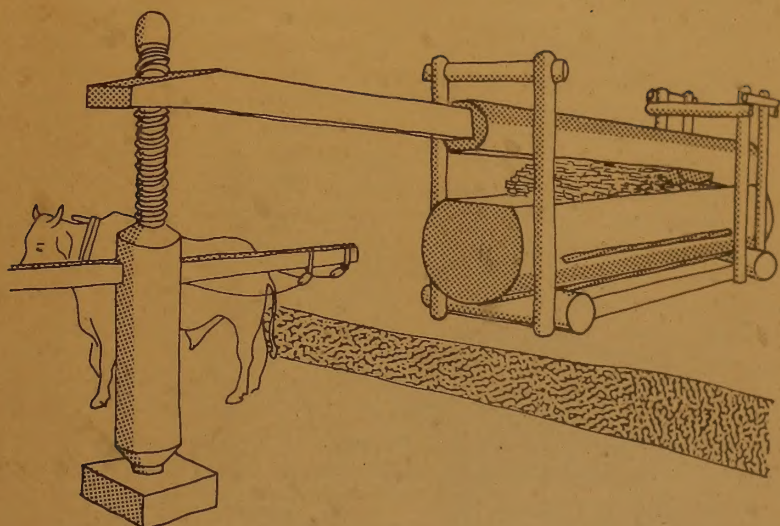


Extraída de Hamilton Fernandes, Açúcar e Álcool Ontem e Hoje (Rio de Janeiro: IAA, 1971)

Um terceiro processo de moagem emprega a chamada moenda "de eixos".[7] À diferença das formas anteriores, a cana não mais precisa

[7] As fontes da época usam a palavra "eixo" para designar o rolo ou cilindro da moenda. Assim, indignado com o envenenamento de uma jovem escrava muito querida, Brandão declara que irá "passar entre os eixos do engenho" o autor do crime. Ver *Diálogo das Grandezas do Brasil, 1618,* atribuído a Ambrósio Fernandes Brandão (Rio de Janeiro: Officina Industrial Graphica, 1930), p. 206.

Figura 2
GANGORRA



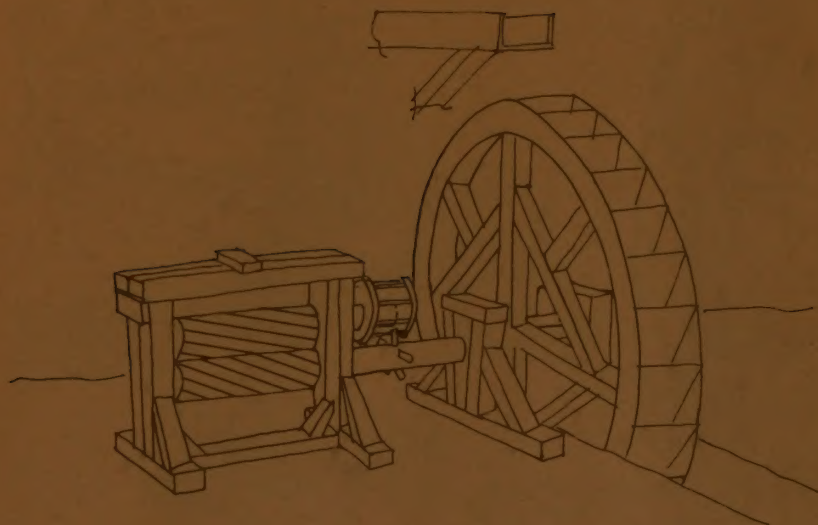
Extraída de Hamilton Fernandes, op. cit.

ser reduzida a pedaços. O operador simplesmente alimenta os eixos; estes, providos de "verdugos" de ferro ("que são os dentes que cortam a cana"), vão comendo a cana (ver Figura 3); após passar pelos eixos, a cana é ainda mais uma vez espremida em prensa — gangorra -- disposta à parte.[8]

[8] Jácome Monteiro, "Relação da Província do Brasil, 1610", *in* S. J. Serafim Leites, *História da Companhia de Jesus no Brasil,* Vol. III, p. 404. Não procede a distinção feita por Manuel Diégues Jr. entre os engenhos de eixos e os de gangorra. A gangorra é simplesmente uma prensa adicional, que acaba de espremer a cana passada pelos eixos — o que, aliás, é evidente no próprio texto de Frei Vicente, onde se diz que a cana vai ter à gangorra "depois de moída nos eixos". Ver Frei Vicente do Salvador, *História do Brasil, 1500-1627* (São Paulo: Companhia Melhoramentos de São Paulo, s. d.), e Manuel Diégues Jr., "O Engenho de Açúcar no Século XVI", *in Anais do IV Congresso da História Nacional,* Vol. V, p. 544.

Figura 3

MOENDA DE DOIS EIXOS COM RODA D'ÁGUA



Segundo maquete do Museu do Açúcar, Recife - PE.

A origem deste dispositivo, em que o processo da moagem encontra-se, por fim, adaptado à cana, é a rigor desconhecida.[9] Para efeitos deste estudo, cabe, no entanto, deixar estabelecido:

a) Que o engenho de eixos surge no Brasil desde os primeiros tempos. Assim, numa carta datada de 1548, e referida ao engenho

[9] As fontes citadas, tanto por Lippmann quanto por Deerr na descrição da moagem siciliana do século XVI, se referem a operações pela qual a cana é cortada em pequenos pedaços antes de ser esmagada. Este fato, por si só, contradiz o uso de moendas de cilindros (quer do tipo acima referido, quer do tipo mais adiante caracterizado) à época naquela ilha. Surpreendentemente,

Schetz, faz-se menção ao mau estado dos "eixos" e à necessidade de substituir "aquilhões".[10]

no entanto, Lippmann (depois dele Deerr e, após eles, muitos outros) afirmou que os cilindros surgiram nos engenhos sicilianos do século XV. Examinando cuidadosamente as fontes utilizadas por Lippmann e Deerr, Moacyr Soares Pereira deixou claramente estabelecido que ambos haviam-se equivocado. Gaspar Vaccaro (a principal fonte por eles utilizada) não apenas não afirma o que lhe seria atribuído (por Lippmann e Deerr), mas expressamente o nega. Aliás, uma das razões de ser da obra de Vaccaro — datada, observe-se, de 1826 — é a defesa da introdução (!) da moenda de cilindros na Sicília. O texto de Vaccaro, extensivamente reproduzido por Soares Pereira, é acompanhado de uma gravura que retrata a prensa "moderna" por ele proposta; o desenho é bem conhecido dos leitores familiarizados com as fontes brasileiras e antilhanas do século XVII. Ver Lippmann, *op. cit.*, Vol. I, pp. 394-395, Deerr, *op. cit.*, Vol. I, pp. 77-78, e Vol. II, pp. 573-574, e Moacyr Soares Pereira, *A Origem dos Cilindros na Moagem da Cana, Investigação em Palermo* (Rio de Janeiro: IAA, 1955). Também Richard Dunn, *Sugar and Slaves* (University of North Carolina Press, 1972), p. 60, e Ward Barret, *The Sugar Hacienda of the Marqueses del Valle* (University of Minnesota, 1970), p. 53, entre outros, repetem o equívoco originado por Lippmann. Galloway, em artigo recentemente publicado, fala na existência de "duas escolas acerca da origem" da moenda de cilindros. De nossa parte, porém, não vemos razão alguma para a persistência da dúvida, pois a interpretação de Lippmann não apenas conflita com numerosos fatos, como também viola textos; a de Soares Pereira restabelece o conteúdo de textos básicos (Gregório, Vaccaro) e torna inteligíveis informações acerca da Sicília, bem como de outras regiões produtoras de açúcar. Ver J. H. Galloway, "The Mediterranean Sugar Industry", *in Geographical Review* (abril de 1977), p. 186. O não emprego da moenda de cilindros (quer horizontais, quer de "palitos" verticais) na Sicília, no século XVI, é testemunhado, por exemplo, em Giovanni Rebora, *Un'Impresa Zuccheriera Del Cinquecento* (Università Degli Studi di Napoli, 1968), p. 24. José Perez Vidal, em excelente trabalho intitulado *La Cultura de la Caña de Azúcar en el Levante Español* (Madri, 1973), considera, como nós, decididamente equivocada a interpretação difundida por Lippmann e Deerr. A nosso juízo, não apenas procede a interpretação de Soares Pereira, como tem razão Gil Methodio de Maranhão, ao afirmar que a moagem por cilindros é proveniente da Índia — onde, aliás, o cilindro de rolos era empregado, possivelmente desde há muito, não apenas para espremer a cana, como para descaroçar o algodão. Ver Gil Maranhão, introdução a Soares Pereira, *op. cit.*, p. 10, Ambrósio F. Brandão, *op. cit.*, p. 152, e Sérgio Buarque de Holanda, *Caminhos e Fronteiras* (Rio de Janeiro: José Olympio, 1975), p. 269.

10 Eddi Stols, "Um dos Primeiros Documentos sobre o Engenho dos Schetz em São Vicente", *in Revista de História* (outubro/dezembro de 1968).

b) Que o engenho de eixo (nesta sua primeira versão) teria uma difusão lenta e, mesmo, limitada. Assim, analisando o espólio de Mem de Sá, verifica-se que, no ano de 1572, o engenho Sant'Anna dispunha de moenda de eixo, enquanto o engenho Sergipe não a possuía.[11] Algo semelhante parece ter ocorrido nas ilhas atlânticas, onde Giuli Landi, em obra datada de 1574, refere-se à convivência de pelo menos duas soluções: as canas seriam "moídas nas mós de pedra, ou entre os dois cilindros de pau do engenho. . ."[12]

As razões pelas quais o engenho de dois eixos teria uma difusão lenta e, ao que parece, limitada são várias e a sua reconstituição nos conduz em direção à questão central levantada neste trabalho.

Admitamos, de partida, que a moenda de rolos oferece inegáveis vantagens em comparação com as demais soluções. Antes de mais nada, é suprimida a operação de corte (divisão) da cana em pequenos pedaços — com o que desaparece a tarefa anteriormente atribuída a uma categoria de trabalhadores, os Tagliatores.[13] Torna-se, além disto, possível a obtenção de um caldo mais limpo — com o que fica suprimida a operação de filtragem do sumo. Mas o engenho de dois eixos é também uma solução inçada de problemas. Tratemos de indicar as mais evidentes dificuldades inerentes a esta solução, advertindo, no entanto, que não se conhece até hoje nem uma só representação contemporânea da moenda de dois rolos.

A Figura 3 fornece-nos uma imagem da moenda de dois eixos, versão hidráulica, fiel à sucinta descrição de Jácome Monteiro: "uma roda como de azenha, que dentro se vem terminar em dous rodetes, cada um da grossura de uma pipa, guarnecidos em roda de verdugos de ferro".[14] A solução apresenta graves inconvenientes.

[11] Espólio de Mem de Sá, *op. cit.*, pp. 56, 58 e 86.

[12] Citado em Vitorino Magalhães Godinho, *Os Descobrimentos e a Economia Mundial* (Lisboa: Arcádia, 1965), Vol. II, p. 436.

[13] Lippmann, *op. cit.*, Tomo II, p. 22.

[14] Jacome Monteiro, *op. cit.*, p. 404. A Figura 3 apresenta a reconstituição da moenda hidráulica de dois eixos, feita sob a orientação de Gil de Methodio Maranhão, e exposta em maquete no Museu do Açúcar, Recife. O mesmo processo se encontraria possivelmente em uso na Nova Espanha, em 1615, segundo descrição atribuída a Francisco Ximenes por Jorge Macgrave, *História*

Antes de mais nada, os cilindros, "cada um da grossura de uma pipa", onde são incrustados ferros — "dentes" — com "seis palmos de comprimento", pesam enormemente. Além disto, estando a grande roda d'água e o rolo inferior dispostos ao longo do *mesmo* eixo, compreende-se que o esmagamento se faça lentamente, num "movimento quase imperceptível..." Finalmente, achando-se os cilindros meramente "postos um sobre o outro", a prensagem da cana é insuficiente — e daí a necessidade de "gangorras".[15]

Os problemas colocados pelo engenho de dois eixos tornam-se, porém, muito mais graves no caso da moenda de tração animal. Esta, de acordo com Frei Vicente, "andava com uma muito campeira, chamada bolandeira, a qual ganhando vento movia e fazia andar outras quatro, e os eixos em que a canna se moía".[16] A bolandeira, roda em grande destaque ("muito campeira"), nada mais seria, é de presumir-se, que um grande círculo a unir as hastes diretamente acionadas pelos animais. A ela caberia mover um eixo vertical, provido de uma roda dentada, que colocaria em movimento outras três rodas dentadas e, através delas, os dois cilindros de esmagamento (ver Figura 4).[17]

Natural do Brasil (São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1942), p. 45 (a informação pode também ser encontrada em Lippmann, *op. cit.*, Vol. II, p. 15).

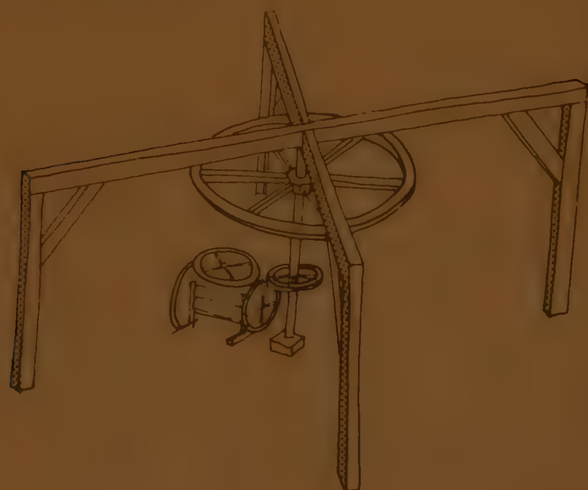
15 J. Monteiro, *op. cit.*, p. 404, e Frei Vicente, *op. cit.*, p. 420.

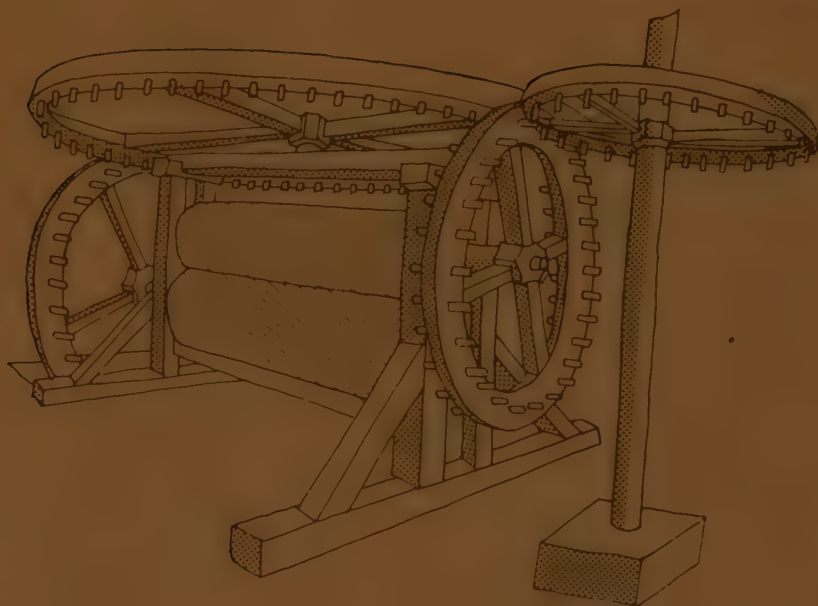
16 Frei Vicente, *op. cit.*, p. 420.

17 Discrepamos, no caso, da reconstituição proposta pelo Museu do Açúcar, e recorremos ao auxílio de Hamilton Fernandes. Com a sua ajuda, chegamos à versão que consta da Figura 4, na qual a bolandeira (praticamente desprovida de sustentação na alternativa proposta pelo Museu do Açúcar) encontra-se firmemente embasada e, fiel à observação de Frei Vicente, faz andar as "outras quatro e os eixos em que a canna se moia" (J. Monteiro, *op. cit.*, p. 404). Observe-se, a propósito, que Brandão limita-se a dizer, no que toca ao engenho hidráulico, que a cana é "moída entre dous grandes eixos que fazem mover uma roda, em que fere a água com força". Referindo-se aos engenhos de tração animal, no entanto, fala de "uma invenção de rodas que alevantam para o effeito tirada de bois..." (Brandão, *op. cit.*, p. 137). Neste caso, unicamente, corre pelo alto uma bolandeira ou mais precisamente volandeira: de acordo com Antonil, a grande roda seria assim chamada "porque o seu modo de andar circularmente no ar sobre a moenda se parece com o voar de um pássaro,

Figura 4

MOENDA DE DOIS EIXOS — TRAÇÃO ANIMAL





Não é necessário sublinhar o enorme peso morto de um engenho desta concepção. De acordo com Cardin, os bois "moem de doze em doze revesados".[18] Segundo Jácome Monteiro, seria necessário dispor de "cento e mais" bois... O resultado obtido, no entanto, deixava a desejar. Mais uma vez, de acordo com Cardin, os "Trapiches" — engenhos de tração animal — "têm muito maior fabrico e gastos, ainda que moam menos". Oviedo é também claro a esse respeito: "Los tales edificios no son tan poderosos como los de agua, pero son de mucho costo porque lo que había de hacer el agua revolviendo las ruedas, para la molienda de azúcar, lo hacen la vida de muchos caballos".[19] As observações de Cardin, Oviedo, bem como de Las Casas, Gandavo e Frei Vicente, podem, em suma, ser resumidas na sentença de Jácome Monteiro: os engenhos a animal são "dificultosos e artificiosos".[20]

As dificuldades de toda ordem apresentadas pela moenda de dois eixos explicam, a nosso ver, a convivência, anteriormente assinalada, de diferentes técnicas de moagem. O engenho de dois eixos era, a

quando dá seus rodeios". Ver João Antonio Andreoni (Antonil), *Cultura e Opulência do Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966), p. 185. Quanto ao desenho apresentado por Sandoval de um engenho do século XVI, este não corresponde a engenho de açúcar de espécie alguma. Ver Fernando Sandoval, *La Industria del Azúcar en Nueva España* (México, 1951).

18 Fernão Cardin, *Tratados da Terra e Gente do Brasil* (Rio de Janeiro: J. Leite e Cia., 1952), p. 320.

19 J. Monteiro, *op. cit.*, Cardin, *op. cit.*, e Gonzalo Fernandez de Oviedo y Valdés, *Historia General y Natural de Las Indias, Islas y Tierra Firme del Mar Oceano*, Cap. VIII, reproduzido em Fernando Ortiz, *Contrapunteo Cubano del Tabaco y el Azúcar* (Barcelona: Ariel, 1973), p. 275. Pero de Goes, de sua parte, atribuiria ao engenho d'água o dobro da capacidade de um engenho a animais. Ver carta de Pero de Goes a Martins Ferreira, em Augusto de Carvalho, *Apontamentos para a História da Capitania de São Thomé* (Campos: Tip. e Lith. de Silva, Carneiro e Cia., 1888), p. 54.

20 Bartomé de las Casas, *Historia de las Indias* (México: Fondo de Cultura, 1955), Tomo III, p. 274, Pero de Magalhães Gandavo, *Historia da Provincia de Santa Cruz e Tratado da Terra do Brasil* (São Paulo: Obelisco, 1964), p. 74, e Jácome Monteiro, *op. cit.*, p. 404.

bem dizer, um meio-avanço, oferecendo uma solução — como se verá — transitória.

Enquanto prevalece esta solução, terão grandes vantagens as terras bem providas de águas ou, mais precisamente, de rios e riachos de curso permanente, com cachoeiras e declives. O proprietário que tem à sua disposição uma boa queda possui, em suma, um dos requisitos maiores de um bom engenho.[21] Não é por outra razão que Gabriel Soares, em sua obra clássica, ao fazer um verdadeiro inventário dos engenhos do Recôncavo, detém-se, repetidamente, sobre os locais bem providos de águas e até então (1587) não aproveitados. Observe-se, aliás, que as quedas d'água inaproveitadas que o autor vai assinalando encontram-se, no mais das vezes, envolvidas em demandas e litígios.

3 — Síntese das condições que precedem a inovação

O cultivo da cana haveria de sofrer uma verdadeira mutação na colônia portuguesa das Américas. Segundo relatos da época, a lavoura canavieira era até então um trabalhoso cultivo de regadio — levado talvez à perfeição pelo trabalho mourisco nas proximidades de Valença.[22] No Brasil, o quadro era outro, "porque na ilha da Madeira, Cabo Verde, São Tomé, Trudente, Canárias, Valência e na Índia não se dão as canas se se não regam os canaviais como as hortas e se lhes não estercam as terras e na Bahia plantam-se pelos

[21] Observe-se, no entanto, que a água podia ser canalizada através de grandes distâncias mediante "levadas". O canal de três palmos "em largo" que Pero de Goes pretende construir, por exemplo, teria cerca de "oitocentas braças" (quase 2 km). Além disto, em casos, ao que parece, excepcionais a queda d'água seria utilizada para outros fins, como por exemplo, mover uma serraria. Ver carta de Pero de Goes a Martins Ferreira, em Augusto de Carvalho, *op. cit.*, p. 55, e Carta de Sesmaria a André Fernandes Velasquez (7 de dezembro de 1569), em Francisco Augusto Pereira da Costa, *Anais Pernambucanos* (Recife: Arquivo Público Estadual, 1951), Vol. I, p. 383.

[22] José Perez Vidal, *op. cit.*, pp. 27-31.

altos e pelos baixos, sem se estercar a terra, nem se regar..."[23] Dispensado o amanho das terras, a cana cresce e se reproduz, em Pernambuco como na Bahia, nas palavras de Macgrave, "à maneira de um bosque".[24]

Reunidas as características anteriores — e adicionadas umas poucas mais — podemos retratar, em seus traços maiores, a situação que antecede o surgimento da inovação aqui estudada.

O engenho de açúcar, seja o movido a água, seja o de tração animal, era um empreendimento de vulto. Por esta razão, adverte Duarte Coelho, entre os que aqui chegam "huns fazem engenho daçuquer *porque* são *poderosos* pera yso outros canaveaes e outros algodoaes e outros mantimentos..."[25] Com efeito, enquanto o engenho utiliza equipamentos e utensílios de cobre (sendo este metal, à época, particularmente caro),[26] emprega mestres muito bem pagos (que, não raro, há que mandar vir das ilhas atlânticas) e "consome" um grande número de escravos (50 a 60 "portas a dentro", vale dizer, somente na obtenção do açúcar),[27] o "lavrador" (fornecedor de canas) enfrenta gastos de muito menor monta. Com efeito, apenas os escravos constituem um grande gasto para o plantador de cana. Aplica-se, pois, ao que parece, às "fazendas de cana", o famoso dito de Brandão: "a maior parte da riqueza dos lavradores desta terra consiste em terem poucos ou muitos escravos".[28]

23 Gabriel Soares de Souza, *Tratado Descritivo do Brasil em 1587* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971), pp. 165-166.

24 Jorge Macgrave, *op. cit.*, p. 83.

25 Cartas de Duarte Coelho, *in História da Colonização Portuguesa do Brasil* (Porto, 1924), Vol. III, pp. 319-320.

26 Para os gastos correntes de um engenho, incorridos na aquisição de uma vasta gama de materiais, ver o "Livro de Contas do Engenho Sergipe do Conde", *in Documentos para a História do Açúcar* (Rio de Janeiro: IAA, 1965), Vol. II.

27 Jácome Monteiro, *op. cit.*, p. 404.

28 Brandão, *op. cit.*, p. 263. Sobre a categoria social do plantador de canas, ver o clássico de Andriaen van der Dussen, *Relatório sobre as Capitanias Conquistadas no Brasil pelos Holandeses (1639)* Rio de Janeiro: IAA, 1971), e também o estimulante trabalho de Stuart Schwartz, "Free Labor in a Slave Economy: The Lavradores de Cana of Colonial Bahia", *in* Dauril Alden, *Colonial Roots of Modern Brazil* (University of California Press, 1973).

O que precede deixa patente a existência, à época, de uma forte descontinuidade e, com ela, uma enorme distância social entre o proprietário de engenho e o lavrador. Socialmente distantes, senhores e lavradores mantêm, no entanto, um intenso e complexo relacionamento, que compreende antagonismos, bem como interesses em comum, face a outras camadas sociais. Sumariando, além dos 50% sobre o açúcar obtido (norma procedente das ilhas atlânticas), os lavradores têm direito e obrigações referentes à renda a ser paga, caso a terra não seja de sua propriedade, à duração do contrato de fornecimento da cana, ao abastecimento de lenha, a garantia de moagem no tempo devido, bem como a outros aspectos da produção açucareira. Não deve, pois, surpreender o fato de que a relação senhores-lavradores tenha dado margem, desde os primeiros tempos, a situações abertamente conflitivas. Em carta datada de 1546, queixava-se Duarte Coelho ao rei de que os donos de engenho "queriam me esfolar o povo" — ao que acrescenta, cauteloso, que antes iria contra o povo que contra os senhores.[29] Com o passar do tempo, e à medida que vão sendo exploradas as quedas d'água e declives de aproveitamento mais fácil, a situação tende a agravar-se para os lavradores. Os engenhos vão-se tornando um verdadeiro gargalo, por onde deve passar o mar de cana a que se refere Gabriel Soares. Ora, os rios mais acessíveis do Recôncavo, com suas margens "povoadas de canaviais",[30] não comportavam senão alguns engenhos a mais — pelo menos do tipo superior, movido a água. Possivelmente em conseqüência disto, há indícios de que os senhores estariam tratando, na virada do século, de impor aos lavradores

29 A propósito dos contratos entre lavradores e proprietários de engenho, ver os comentários de Stuart Schwartz, *op. cit.*, pp. 153 e seguintes. A referida carta de Duarte Coelho pode ser encontrada em Vicente Tapajós, *Historia Administrativa do Brasil* (Rio de Janeiro: DASP, 1966), Vol. II, Apêndice, p. 224.

30 Gabriel Soares, *op. cit.*, p. 147. Bem mais tarde, um documento datado de 1660 e referindo a construção de novos engenhos seria taxativo a esse respeito: "como nam há já parte donde o faça de agua. . há de ser necessariamente de bois ou de cavallos..." Já então imperava, no entanto, um novo processo de esmagamento, e os trapiches haviam-se tornado uma solução cômoda e eficiente. Ver Frederic Mauro, "Le Brésil au XVII Siècle — Documents Inédits Relatifs à l'Atlantique Portugais", *in Separata de Brasilia*, vol. XI (Coimbra, 1961), p. 294.

sem terra o chamado "partido do terço": um terço do açúcar para o lavrador, dois terços para o senhor — condição, ao que parece, verdadeiramente escorchante.[31]

O quadro que vimos de esboçar sugere que a solução vigente para o esmagamento da cana constituía um verdadeiro entrave à expansão açucareira da colônia. É importante sublinhar, no entanto, que não se trata de um entrave meramente técnico — este seria o caso se os senhores produzissem não apenas o açúcar como a (totalidade da) cana. Nas condições imperantes à época, porém, o entrave criado pelo processo de esmagamento se traduz em algo de maior alcance: estamos diante de um autêntico gargalo social. Mesmo os lavradores mais afortunados dificilmente poderiam ascender à posição de senhores de engenho. Além disso, e à medida que prossegue a expansão, tornam-se mais raros e distantes os aproveitamentos de água. Os engenhos hidráulicos já existentes passam, assim, a gozar de uma situação de quase-monopólio natural. Em tais condições, a expansão dos canaviais por parte dos lavradores atua em favor e reforço da posição dos senhores. É neste contexto que irá surgir e difundir-se a inovação aqui focalizada.

4 — A moenda de entrosas

A idéia ou "traça" de que nos fala Brandão traz consigo uma profunda transformação na forma como opera a moenda. Isto pode ser facilmente constatado pelo exame do novo processo de esmagamento em sua versão mais simples — para o que dispomos de uma

31 Stuart Schwartz, *op. cit.*, pp. 158-159. Convém lembrar que tanto os engenhos têm uma capacidade limitada de processamento — uma "tarefa" de cana por dia — quanto os canaviais não podem distar muito do engenho: a cana deve ser moída após cortada, "não se moendo as canas frescas, se não sediças, se não faz bom açúcar, se não muito ruim e [de] muito menos rendimento..." Ver carta de Lourenço Brito Correia, reproduzida em Maria Izabel de Albuquerque, "Liberdade e Limitação dos Engenhos D'Açúcar", in *Anais do 1.º Congresso de História da Bahia* (Salvador, 1950), Vol. II, p. 493.

gravura datada de 1613 (Figura 5).[32] Nela vemos um mecanismo extremamente simples, composto, no fundamental, de um eixo (rolo) central, engatado mediante dentes — entrosado — a outros dois rolos laterais. O cilindro central prolonga-se para o alto (pescoço), de onde descem uma ou mais hastes oblíquas, em cuja extremidade são atrelados os animais de tiro.

Que novidade traz consigo a nova moenda, logo conhecida como moenda vertical de três rolos?

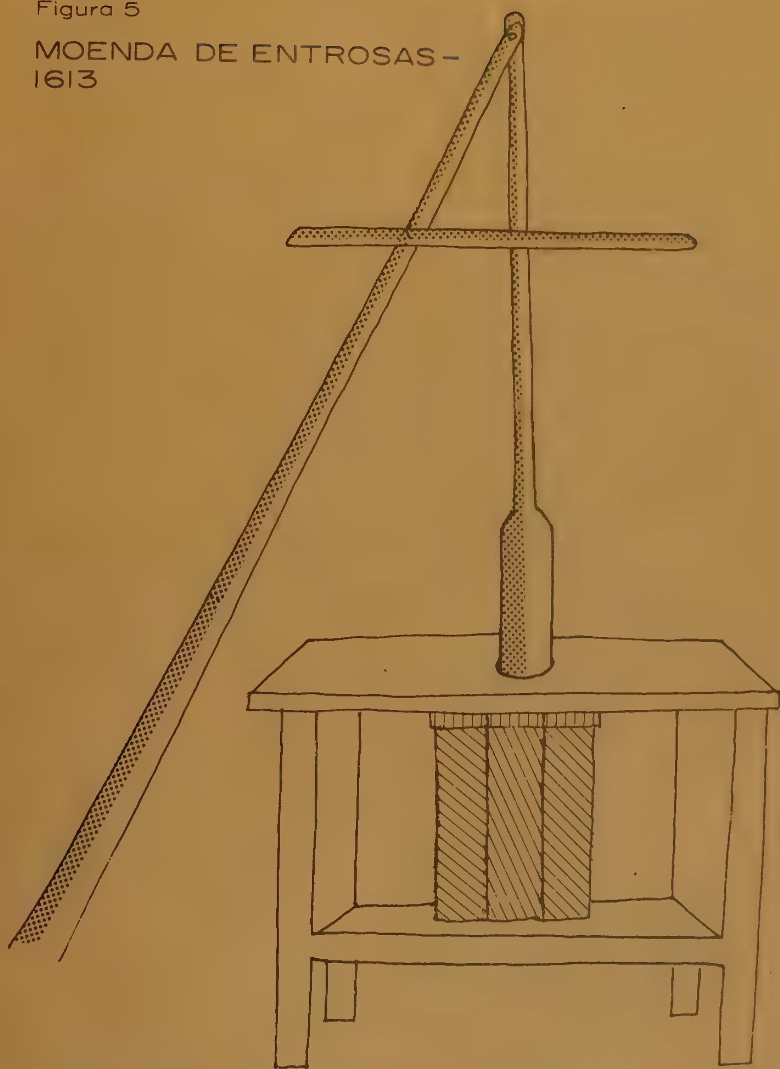
Estando os cilindros dispostos na vertical, o seu peso é descarregado sobre a base (mancais), bastando apenas girá-los. Além disto, o diâmetro dos rolos é drasticamente reduzido — donde a denominação, algo pejorativa, de moenda "de palitos".[33] Finalmente, na nova concepção, o rolo central recebe a energia e transmite-a diretamente aos rolos laterais; no próprio processo de transmissão do movimento, a cana vai sendo esmagada. A nova moenda integra, em suma, os mecanismos de transmissão e prensagem.

Os cilindros da nova moenda são rigidamente ajustados mediante "entrosas" — o que permite que a cana seja efetivamente *esmagada*. Desaparecem, em conseqüência, as prensas complementares — gangorras — onde a cana era espremida, após ser "moída" ou "cortada" pelos antigos eixos.[34] O mecanismo de engate permite, assim, que a moenda opere com três cilindros, ao invés de dois. Com efeito, a nova moenda pode ser alimentada pela parte dianteira e *realimen-*

[32] Extraída de Frederic Mauro, *Le Portugal et l'Atlantique au XVII Siècle, 1570-1670* (Paris: SEVPEN, 1960), Gravura III. O diagrama parece mostrar um pequeno trapiche ou "molinote" de palitos. Usualmente, segundo cremos, as moendas de tração animal seriam providas de duas grandes hastes, cada uma movida por dois animais de tiro. Tentativas de reduzir os animais de quatro para dois foram registradas, datando a primeira de 1680. Ver *Atas da Câmara da Bahia*, citação de Wanderley Pinho, *História de um Engenho do Recôncavo, 1557-1944* (Rio de Janeiro: Zelio Valverde, 1964), p. 153. Uma bela ilustração da moenda de entrosas movida por cavalos (quadro) pode ser encontrada em P. Labat, *Nouveau Voyage aux Iles de l'Amérique* (La Haye, 1724), Tomo Primeiro, Cap. V, p. 258.

[33] Brandão, *op. cit.*, p. 137.

[34] J. Monteiro *op. cit.*, p. 404, e também Brandão, *op. cit.*, p. 137, deixam claro que, anteriormente, as canas eram esmagadas "até ficarem bagaço" pelas gangorras e não pelos eixos.



tada pela parte traseira. O trabalho de extração do caldo ganha maior continuidade e a intensificação do trabalho que daí resulta, por si só, permite dar vazão a uma maior quantidade de cana.

Introduzida a inovação, a moenda de tração animal, até então a mais "dificultosa e artificiosa", é drasticamente simplificada. Quanto ao engenho a água, também aí se verificam sensíveis melhorias — o que pode ser inferido do confronto entre as Figuras 6 e 3. O conjunto das vantagens era, aliás, de tal magnitude que, nas palavras de Brandão, "Tem-se esta invenção por tão boa que tenho para mim, que se extinguirão e acabarão de todo os engenhos *antigos*, e somente se servirão desta nova traça".[35] Com efeito, logo após o surgimento da nova moenda, informa-nos uma provisão com data de 1611 que "inventaram novo modo de moer açúcares a que chamam engenho com tão pouca fábrica e despesa que não entra em consideração e tanta facilidade que consta de quatro paus somente, de que todos os moradores vão usando e usarão nos açúcares de cada um..."[36]

Estamos já em condições de indagar acerca do significado da mudança técnica sob exame para a estrutura econômico-social das zonas açucareiras da colônia. Antes, porém, cabe acrescentar certos esclarecimentos — bem como deixar de lado algumas suposições errôneas a respeito do novo processo de esmagamento.

É importante compreender que o que mais caracteriza a nova moenda, também chamada, à época, moenda "de entrosas", não é o fato de serem três os cilindros. A razão pela qual esta moenda tem em regra três (e não dois) cilindros é — como já foi apontado — que o sistema de entrosas permite a justaposição de um terceiro rolo, com o que é obtido novo esmagamento do bagaço. Por outro lado, a razão pela qual os cilindros são postos em posição vertical não é apenas a de descarregar o peso sobre a base: se, contrariamente, eles fossem postos na horizontal, o caldo extraído entre o eixo superior e o central voltaria a embeber a cana, ao ser ela passada entre o eixo central e o inferior... Por isto mesmo, acreditamos que a moenda de entrosas, com três cilindros horizontais, apre-

[35] Brandão, *op. cit.*, p. 137.

[36] *Documentos Históricos* (Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1947), Vol. 78, pp. 318-319.

sentada por Labat numa de suas ilustrações, constitui, mais que uma raridade, um verdadeiro anacronismo.[37]

As (raríssimas) menções a moendas horizontais de dois eixos após 1610 não devem ser tomadas como provas da sobrevivência do processo anterior. Assim, por exemplo, tomemos o caso da moenda de dois eixos que Fleknoe teria visto nos arredores do Rio de Janeiro.[38] O episódio é tomado por Magalhães Godinho como prova da convivência do novo e do antigo processo. Acreditamos, pelo contrário, que se trata da solução "moderna", para o qual se adotou, no entanto, uma postura horizontal, sendo então dispensado o terceiro rolo. Um indício disto consiste no fato de que, segundo o viajante, "as canas postas entre eles [os dois cilindros] saem completamente esmagadas e secas como cascas, tendo perdido o seu líquido". Ora, como foi anteriormente assinalado, uma tal pressão de esmagamento só pode ser obtida mediante eixos firmemente "entrosados" um ao outro. Não seria demais lembrar, por fim, que o engenho a água de entrosas, desde que disposto na horizontal (com a roda d'água acionando diretamente um dos cilindros) dispensa inteiramente a aparelhagem de transmissão (redete e bolandeira),[39] podendo, em conseqüência, operar com um mínimo de água — o que constituiria, possivelmente, uma vantagem nos arredores do Rio de Janeiro.[40]

Focalizando a questão por outro ângulo, convém esclarecer que a inovação aqui examinada não surge em *resposta* à escassez crescente

37 Labat, *op. cit.*, "Moulin a Eau Couché", entre as páginas 264 e 265. A imagem seria reproduzida por Deerr, *op. cit.*, p. 231.

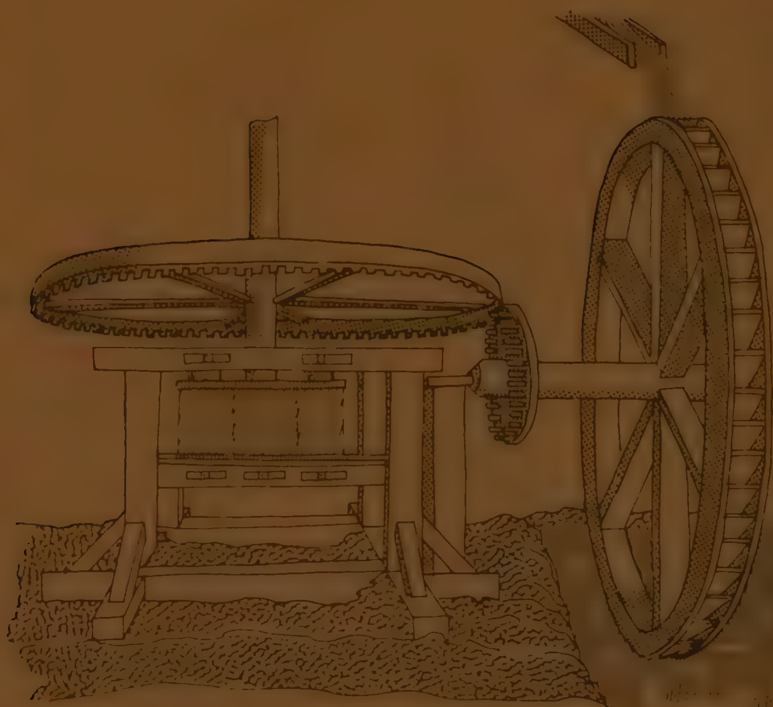
38 Descrição reproduzida em C. R. Boxer, *Salvador de Sá e a Luta pelo Brasil e Angola, 1602-1686* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973), p. 247.

39 Para uma descrição das peças e engrenagens que compõem a nova moenda em sua forma clássica, consulte-se o texto de João Antonio Andreoni (Antonil), *op. cit.*, pp. 182 e 191.

40 Dadas as considerações acima, consideramos descabida a afirmativa de F. Mauro, *Le Portugal...*, *op. cit.*, p. 204, de que durante todo o século XVII subsistem o antigo e o novo tipo de engenho — afirmativa que carece, aliás, inteiramente, de embasamento empírico. Quanto à moenda de dois eixos horizontais comentada por Perez Vidal, *op. cit.*, p. 66 (e atribuída ao século XVIII), é também, evidentemente, dotada de entrosas, e não pertence ao tipo "primitivo", como supõe o autor em seu valioso trabalho.

Figura 6

MOENDA DE ENTROSAS COM RODA D'ÁGUA



de determinada matéria-prima, como seria o caso da introdução do processo de amálgama no México e no Peru, ou de um combustível, a exemplo dos sucessivos êxitos obtidos na substituição da madeira por carvão.[41] Tampouco cabe supor que a nova moenda (que re-

[41] Sobre o desaparecimento do minério de alto teor e seu relacionamento com a introdução do processo de amálgama em Potosi (1576), ver Peter Bakewell, *Technological Change in Potosi: The Silver Boom of the 15.J's* (Jahrbuch Für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, 1975). Acerca da escassez de madeira e sua relação com a progressiva adoção do carvão como combustível, ver John Nef, "Coal Mining and Utilization", *in* Charles Singer *et alii*, *A History of Technology* (Oxford at The Clarendon Press, 1957), Vol. III, Cap. 3.

dunda, evidentemente, em economia de trabalho) responda a uma situação de efetiva penúria de mão-de-obra escrava — ainda que a crescente necessidade de cativos por parte da colônia açucareira sofresse à época a concorrência de outras regiões (notadamente o Alto Peru, para onde teriam sido contrabandeados numerosos escravos aqui chegados).[42] A rigor, a ex-colônia portuguesa atravessava então um período de vigoroso crescimento, que terá possivelmente contribuído para a crise e retração de outros centros produtores de açúcar (Madeira e Sicília, entre outros). Sumariando o que precede, não cabe, ao que parece, relacionar a nossa inovação quer com uma escalada dos custos de produção, quer com dificuldades encontradas a nível da competição "internacional".[43]

Por fim, não caberia, a nosso ver, relacionar a mudança técnica em tela com os avanços em curso na ciência. Antes de mais nada, porque, convenhamos, a moenda de entrosas não passa de um arranjo que integra e simplifica funções. Como tal, possui a nossa inovação um caráter irremediavelmente prosaico. Não é ela, certamente, fruto de um *jeu d'esprit* que descortine novas possibilidades para o espí

42 Alice P. Canabrava, "O Comércio Português no Rio da Prata: 1580-1640", tese não publicada (São Paulo. 1944). Ver também Stuart Schwartz, *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial* (São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979), Cap. 5.

43 Isto não significa, porém, que senhores e lavradores não enfrentassem, à época, dificuldades, especialmente de ordem financeira. Os escravos, em particular, ainda quando não fossem relativamente caros (o seu preço era, com certeza, muito mais elevado em outras regiões coloniais da América), revelavam-se altamente custosos, dadas as fugas recorrentes, os levantes ocasionais e, sobretudo, a elevada mortalidade que caracteriza esta primeira fase, experimental, da utilização em massa de trabalhadores cativos. Segundo os oficiais da Câmara da Bahia, em carta endereçada ao rei no ano de 1610, os "negros da Guiné... durão tão pouco q. mtas. vezes lhes acontece tellos por pagar, e não o terem a elles..." Ver "Correspondência do Governador D. Diogo de Menezes, 1608-1612", *in Anais da Biblioteca Nacional,* Vol. LVII, p. 68. Quanto à conjuntura expansiva que caracteriza as duas primeiras décadas do século XVII, ver, por exemplo, a "Informação de Matias de Albuquerque", sobre a "diminuição dos frutos do Brasil", datada de 1627, e reproduzida em Hélio Vianna, *Estudos de História Colonial* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1948), pp. 242 e seguintes, e E. Sluiter, "Os Holandeses no Brasil antes de 1621", *in Revista do Museu de Açúcar,* n.º 1 (Recife, 1968), pp. 65-82.

rito e a indústria humana.[44] Muito pelo contrário, trata-se de uma sensível melhoria introduzida na produção de uma mercadoria, de há muito conhecida e produzida em grandes quantidades.

Tampouco caberia ver na moenda de entrosas uma conquista a mais das artes mecânicas renascentistas. O "molinote de palitos" é seguramente mais tosco que o trapiche (movido a animais) que o precede, com sua imponente engrenagem de rodas dentadas. A mecânica renascentista, convém lembrar, ainda quando aplicada a fins produtivos, busca antes a qualidade, o aprimoramento, que a quantidade. Ao invés de eliminar o sistema de transmissão, o artesão típico renascentista se inclinaria, no caso, possivelmente, pela construção de transmissões mais engenhosas, mais perfeitas. Fascinante, a esse respeito, é o projeto, apresentado por um relojoeiro, de adaptação do engenho tradicional (destinado à trituração de grãos) à extração do caldo de cana: haveria que introduzir uma roda a mais, destinada a mover uma serra, que cortaria a cana em pequenos pedaços, a serem lançados na moega![45] Trata-se indiscutivelmente de uma evolução orgânica, na qual a aparelhagem do moinho ganharia mais um membro, concebido segundo os mesmos princípios.

A moenda de rolos que prevalece no Brasil do século XVI provém, como já foi observado, de uma outra cultura técnica, e a solução a que se chega, por volta de 1610, constitui, antes de mais nada, uma radical simplificação do processo de esmagamento por tração animal.

Duas informações apenas são conhecidas, até o presente, sobre a origem ou autoria da moenda de entrosas. Segundo Frei Vicente, a idéia teria aqui chegado trazida por "um clérigo espanhol das partes do Peru". Por outro lado, em consulta feita ao Conselho da Fazenda, declara-se Gaspar Lopes Coelho o "inventor dos molinotes de tres paos..."[46] A título de mera sugestão, ou mesmo conjectura, con-

44 Ver, a respeito, Bertrand Gille, *Les Ingenieurs de la Renaissance* (Paris, 1964), p. 8. A mais antiga proposta de uma prensa de rolos para uso industrial parece ser de Da Vinci. Ver *Leonardo da Vinci* (Nova York: Reynal and Company, s. d.), p. 506. O uso efetivo da prensa de rolos — no caso, para cunhar moedas — na Europa data de 1552, segundo Lynn White Jr., *Medieval Technology and Social Change* (Oxford University Press, 1962), p. 89.

45 Vidal, *op. cit.*, p. 60.

46 Frei Vicente, *op. cit.*, p. 421, e Alberto Iria, *op. cit.*, Vol. II, Tomo II, p. 41.

vém lembrar o seguinte: a adoção do processo de amálgama — possivelmente em 1572 — dá ensejo a uma febril retomada da produção de prata em Potosi. No surto que então se abre, novas modalidades de *ingenios* haveriam de surgir para a trituração do minério — que necessita então ser reduzido a um "fino pó".[47] Esta operação, na medida em que realizada por uma prensa de rolos, exigiria que os cilindros operassem estreitamente unidos ou, melhor, "entrosados". Assim sendo, não é de estranhar que um clérigo interessado em artes mecânicas — e vindo "das partes do Peru" — houvesse contribuído, decisivamente, para a criação da nova moenda. Quanto a Gaspar Coelho, que de acordo com a referida consulta teria por profissão "fabricar engenhos que se chamão molinotes de açucar . . .", poderia ter contribuído, em maior ou menor medida, para a concepção e, especialmente, para a *execução* do novo dispositivo de esmagamento.

5 — Difusão do invento — novos problemas — conflitos

A nova moenda vinha, em princípio, franquear o acesso à produção açucareira a toda uma gama de indivíduos capazes de reunir os recursos necessários à montagem de um "trapiche". Os benefícios trazidos pela moenda de entrosas incidem, pois, prioritária e preliminarmente, sobre os *candidatos* a dono de engenho.

Não nos esqueçamos, porém, que, dadas as vantagens técnicas que ela oferece, a nova moenda será também adotada por aqueles que já se encontram solidamente implantados na produção açucareira. Frei Vicente é, aliás, cabal a esse respeito: "se desfizeram as outras machinas e se fizeram todos desta invenção e outros muitos de novo".[48]

47 Peter Bakewell, *op. cit.*, pp. 66-69.

48 Frei Vicente, *op. cit.*, p. 421. De acordo com um documento datado de 20 de agosto de 1617, estão sendo construídos, naquele momento, duas "moendas de palitos" no engenho Sergipe do Conde, "hua de bois, que ia esta feita e

Uma das primeiras reações à difusão da moenda de entrosas partiria dos poderes públicos. A Coroa havia de há muito concedido determinados privilegios fiscais àqueles que erguessem ou reerguessem engenhos danificados. A isenção, ao que parece, dava margem a numerosos abusos:[49] os engenhos eram, digamos, a cada 10 anos (o prazo de duração do privilégio) reformados, de maneira a gozar permanentemente das isenções. O novo invento oferecia um bom pretexto para a supressão ou, pelo menos, a limitação dos favores fiscais: de então por diante, reza a já referida provisão de 1614, não "se registrem os trapiches por engenhos", e nem se lhes permita gozar dos privilegios, originalmente concedidos aos engenhos, "por respeito do muito fabrico e despesa que faziam. . ." Caso contrário (e dada a rápida difusão do novo invento), "ficará minha Fazenda de todo sem direito. . ."

Ainda no ano de 1614, insistindo sobre a questão da evasão de receita fiscal, acrescentaria André Farto da Costa: "como todos os homens de pose [posse] se deitarão a fazer engenhos. . . não ouve quem fizesse cannas senão homens de pouqua pose e asi a [há] muito pouqua canna".[50] A denúncia permite antever os profundos deslocamentos que irão se seguir à introdução do novo processo de esmagamento. Com os "homens de pose" empenhados em erguer seus próprios engenhos, a produção de cana fica relegada aos de "pouqua pose". Configura-se, assim, uma situação altamente conflitiva. Não se trata, apenas, de que lavradores e, claro, outros "homens de pose" (mercadores, indivíduos ligados à administração pública, etc.) podem nessa ocasião, com relativa facilidade, ascender à posição de senhores de engenho — a qual fica, necessariamente, diminuída. Trata-se, mais precisa e concretamente, do fato de que as mudanças

outra de agoa que também ia se vai fazendo". ANTT, Cartório dos Jesuitos, maço 13, n.º 32. Agradeço a Stuart Schwartz este e vários outros textos não publicados a que tive acesso por seu intermédio.

49 Alvará de 16 de março de 1560 de isenção de tributos sobre o açúcar. Ver *Documentos para a História do Açúcar*, *op. cit.*, Vol. I, pp. 157-158. Sobre os artifícios e recursos de toda ordem usados para burlar o fisco, ver o importante relatório apresentado em 1591 por Domingos de Abreu e Brito, *Um Inquérito à Vida Administrativa e Económica de Angola e do Brasil* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 1931).

50 A. H. U., Bahia, Cxl, 1 N. C., segundo Stuart Schwartz.

em curso trazem consigo, em princípio, a escassez, disputa e valorização da cana. Anos mais tarde, em virulento protesto enviado ao Reino, chegar-se-ia a afirmar que os donos de engenho "andam mendigando [cana] pelas portas dos lavradores..."[51]

Os proprietários de engenho, porém, não assistiram impassíveis às mudanças deflagradas pelo surgimento da nova moenda. Indaguemo-nos, ainda que brevemente, acerca dos caminhos por eles explorados em seu esforço no sentido de travar ou, pelo menos, controlar o curso dos acontecimentos.

Já em 1615, vale dizer, logo após o surgimento da inovação, o advogado Jorge da Costa advertia a Condessa de Linhares de que certos lavradores estavam construindo "engenhos de palitos".[52] Isto, porém, acrescenta o advogado, não poderia ser impedido, porque as terras lhes haviam sido anteriormente vendidas. A advertência feita por Jorge da Costa indica aquela que seria a mais imediata e, possivelmente, a mais eficaz das respostas por parte dos proprietários de engenho. Trata-se de não vender mais terras aos lavradores ou, em isto se dando, introduzir uma cláusula de "obrigatoriedade" de fornecimento de cana. Neste último caso, os engenhos passam a contar com "fazendas obrigadas". Estevão Pereira, administrador do engenho Sergipe do Conde, em memória datada de 1635, realça a conveniência de se ter fazendas obrigadas, acrescentando que os lavradores a ela submetidos comprariam "por bom dinheiro a sua liberdade na cana".[53] Uma variante desta política, destinada a assegurar o suprimento de cana — e que implica, naturalmente, conter a multiplicação dos trapiches — consistiria na mera dilatação dos prazos de arrendamento, com obrigatoriedade de fornecimento.[54]

51 Documento apresentado pelo Juiz do Povo e Mesteres da Bahia, a 8 de setembro de 1650, em F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, p. 296.

52 Carta de Jorge da Costa à Condessa de Linhares, 29 de abril de 1615, ANTT, CSJ, M.9, 230.

53 Estevão Pereira, "Descrição da Fazenda que o Colégio de Santo Antônio Tem no Brasil e de seus Rendimentos", *in Anais do Museu Paulista* (São Paulo, 1931), Tomo IV, p. 779.

54 Ver, a propósito, Stuart Schwartz, "Free Labor in a Slave Economy...", *op. cit.* Schwartz, ao referir-se ao esforço no sentido da dilatação do prazo dos contratos, relaciona-o com a montagem de novos engenhos por parte dos lavradores, mas não percebe a conexão dessas mudanças com o surgimento da nova moenda.

A reação dos senhores às mudanças deflagradas pela inovação não se limitariam, contudo, à esfera de seu relacionamento direto com os candidatos a dono de engenho. Retornando mais uma vez ao texto da provisão de 1611, deparamos uma distinção que tende a beneficiar os senhores tradicionalmente estabelecidos no ramo: "em nenhuma das capitanias e mais portos desse Estado se registram os trapiches por engenhos..." Ficam, assim, legalmente desqualificados, para efeitos de isenções fiscais, os lavradores que pretendam erguer engenhos de tração animal. A distinção, é de suspeitar-se, contaria com o apoio dos antigos senhores.

A ação concertada dos senhores (uma fração deles, pelo menos), no sentido de barrar, por via legal, o caminho dos lavradores, viria no entanto a tornar-se transparente em campanha deflagrada em 1660 e destinada a impedir a construção de novos engenhos nas proximidades dos já existentes. Vejamos a questão mais de perto.

Em nome do Juiz do Povo e "mesteres" da Cidade de Salvador, é enviada, a 8 de setembro de 1660, uma representação pela qual se faz chegar ao rei "a geral queixa que os senhores de engenho fasem de não terem canas para moer e se hirem accrecentando novos engenhos, com que vay sendo maes evidente a ruyna de todos..." Solicita-se a Sua Majestade que determine, "por expressa ley, que se não faça maes de novo, nesta capitania, engenho algum marítimo; e os que tiverem cabedal para os fondar, os fação pelas terras dentro... em parte donde não privem por nenhum caso da lenha ou cana de que se aproveytão ou possão aproveytar os marítimos..."[55] Logo a seguir, a demanda dos proprietários de engenho irá tornar-se mais definida: pretende-se obter de Sua Majestade a proibição da construção de novos engenhos a menos de meia légua dos já existentes.

A petição de 1660 traria à tona uma áspera disputa.[56] Prontamente seriam enviados documentos negando os argumentos e a pró-

[55] F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, pp. 289-290.

[56] O conflito foi examinado no interessante capítulo intitulado "Lenhas e Fornalhas" da obra de Wanderley Pinho, *op. cit.*, pp. 141-161. Os documentos básicos referentes à contenda haviam sido anteriormente publicados pela Biblioteca Nacional na série Documentos Históricos, Vol. 66. Alguns textos adicionais foram trazidos à luz por Maria Izabel de Albuquerque, *op. cit.*, e por F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*

pria lisura dos métodos empregados por Bernardo Vieira Ravasco (Secretário do Estado do Brasil e proprietário de engenho), para obter o apoio do Juiz do Povo e "mesteres" de Salvador: segundo estes últimos esclareceriam, Bernardo Vieira "lhes mándara a todos três que o assinaram sem lh'o lerem porque o juiz do povo daquele ano Francisco Rodrigues Braga não sabe ler..."[57]

No calor da disputa viriam a ser formulados argumentos altamente reveladores acerca da natureza do conflito. Adverte-se, por exemplo, aos lavradores que deveriam permanecer lavradores e "nam anelar" o título de senhor de engenho. Condena-se aqueles que "ou a vaydade do nome ou o engano de cubiça, os fes trocar as canas em engenhos..."[58]

Diante do clamor levantado por ambos os lados, a Coroa parecia hesitar. Assim, desde cedo, em despacho datado de 1661, aconselhava o provedor-mor a mover-se com cuidado "porque este negocio he de muita importância e convem hir-se nelle con todo o tento".[59] A Coroa tinha amplas razões para hesitar e tratar de ganhar tempo. Antes de mais nada (sobretudo nesta fase mais aguda da contenda), os administradores haviam de perceber que a falta de cana era um fenômeno transitório: condições climáticas particularmente adversas haviam, segundo consta, reduzido à metade a safra de 1660 (e prometiam tornar a situação ainda pior em 1661). Quanto à *escassez* de lenha, tratava-se de argumento capcioso. Como seria reconhecido num documento que *defendia* a proibição, não havia propriamente falta de lenha. Em outras palavras, o que havia, de fato, era uma sensível redução da lenha disponível em certos engenhos de beira-mar. Em tais casos haveria, simplesmente, que passar a adquirir lenha aos "lavradores de lenha".[60] As imensas florestas do Jagua-

57 Maria Izabel de Albuquerque, *op. cit.*, p. 493.

58 F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, p. 299. O juízo de Mauro acerca da natureza do conflito é, no entanto, verdadeiramente surpreendente. Trata-se-ia de uma confrontação entre "partidários do liberalismo" e do dirigismo (!). Ver F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, p. 283.

59 F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, p. 303.

60 *Ibid.*, p. 305. W. Pinho, que tanto conhecia acerca dos engenhos coloniais, infelizmente coloca o problema da lenha no centro do conflito (ainda que pareça hesitar, a esse respeito, ao longo do texto). Tanto Mansuy quanto Schwartz parecem ter aceito a interpretação sugerida por W. Pinho. Ver Andrée

ripe e as facilidades de transporte marítimo-fluviais permitiam, aliás, que esta fosse uma solução não apenas cômoda, como relativamente barata — sobretudo quando em confronto com as dificuldades enfrentadas pelos concorrentes antilhanos.

O conflito entre lavradores, que pretendem ascender à posição de donos de engenhos, e senhores, que buscam impedi-los, voltaria, ao que parece, a ganhar intensidade em fins do século XVII. As famosas sentenças que dão início à obra clássica de Antonil são, aliás, um testemunho das apreensões (ou, mesmo, aberta hostilidade) do autor diante do comportamento dos lavradores: "O ser senhor de engenho é título a que muitos aspiram... E se for qual deve ser, homem de cabedal e governo..." Ao que acrescenta, agressivo: "é para pasmar, como hoje se atrevem tantos a levantar engenhocas..."[61]

6 — Repercussões

Parece-nos mais fácil retratar as condições que precedem à inovação aqui localizada do que reconstruir suas influências e repercussões. A moenda de entrosas está "inscrita" no contexto que a engendra: a velocidade de difusão do invento, num meio ambiente que não se caracteriza pela fluidez das mudanças, dá testemunho de sua "necessidade" histórica. Quanto ao que vem depois, será influenciado pelos conflitos que se seguem à remoção do entrave — e os incertos resultados que daí provenham. Fugir a esta complexidade seria render-se a uma variante qualquer, crua ou sofisticada, de determinismo técnico-econômico.

Não obstante essa advertência, tratamos, no que se segue, de indicar algumas direções em que apontam as mudanças que acompanham o processo de assimilação social da moenda de entrosas.

Como anteriormente notado, numerosos lavradores, bem como, possivelmente, outras categorias sociais da colônia, tratam de erguer

Mansuy, edição francesa de *Cultura e Opulência do Brasil* (Paris: Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1968), nota 16, p. 88, e nota 10, p. 200, e Schwartz, "Free Labor in a Slave Economy...", *op. cit.*, pp. 170-171.

61 Antonil, *op. cit.*, pp. 139 e 141.

seus engenhos "de palitos". O sensível aumento do número de engenhos que daí resulta pode ser sumariamente apreciado pela confrontação de dois levantamentos feitos, o primeiro praticamente quando surge a inovação e o segundo cerca de duas décadas após o invento: [62]

	Número de Engenhos	
	1612	1629
Paraíba	12	24
Itamaracá	10	18
Pernambuco	99	150
Bahia	50	80
Rio de Janeiro	—	60

Esta tabela — que não passa naturalmente de uma aproximação à realidade — revela antes de mais nada uma generalizada tendência à multiplicação dos engenhos. Advirta-se, a propósito, que o crescimento observado na Bahia deve ter ocorrido, inteiramente, no período que precede as primeiras incursões holandesas. Com efeito, não faltam documentos a indicar que as investidas dos holandeses tiveram efeito desastroso sobre a economia do Recôncavo. Assim, relatos datados do período 1625/27 referem-se à falta de escravos, aos canaviais incendiados e às instalações danificadas dos engenhos. Além do mais, permanecia o porto da Bahia praticamente sob bloqueio — e a economia virtualmente asfixiada. Em conseqüência, o pouco açúcar produzido ia sendo liquidado a "preços muito ínfimos". [63]

62 Diogo de Campos Moreno, *Livro que Dá Razão do Estado do Brasil* (Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1968), pp. 39 e seguintes, e "Descripción de la Provincia del Brasil", de autor não conhecido, publicado em F. Mauro, "Le Brésil...", *op. cit.*, pp. 169-182. Naturalmente, após 1630, o domínio holandês e as campanhas de liberação passam a ser fatores decisivos na explicação do surgimento, bem como da ruína de numerosos engenhos. Ver, a propósito, José Antonio Gonçalves de Mello, *Tempo dos Flamengos*, Coleção Pernambucana (Recife, 1978); Vol. XV, e Evaldo Cabral de Mello, *Olinda Restaurada* (Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975).

63 Documentos Históricos do Arquivo Municipal, Atas da Câmara, 1.º volume, 1625/1641 (Salvador, Bahia), p. 31.

Merece destaque, por outro lado, o verdadeiro salto observado na Capitania do Rio de Janeiro, área até então mantida praticamente à margem da produção açucareira. Trata-se do surgimento e multiplicação de engenhos "de pouco rendimento cada hũ", informa-nos Matias de Albuquerque.[64] O Padre Vieira, aliás, referir-se-ia aos engenhos do Rio de Janeiro como meras engenhocas, "sendo que três deles não chegam a iguallar a um engenho grande, tanto em tamanho como em rendimento".[65]

A produção açucareira, que chegava com grande ímpeto ao Rio de Janeiro, também se estenderia em direção ao norte da colônia. Em petição datada de 1621, Martim Soares Moreno declara sua intenção de erguer na Capitania e Fortaleza do Ceará "um trapiche de assucar. . ." No ano seguinte, em consulta ao Conselho da Fazenda, deparamo-nos com o já referido Gaspar Lopes Coelho, que se dispõe a ir para a Conquista do Maranhão, onde pretende, com certeza, exercer o seu mister: "fabricar engenhos que se chamarão molinotes de açúcar".[66]

As observações precedentes indicam que a nova moenda dá início a um movimento de desconcentração geográfica da produção açucareira[67] – que favoreceria a resistência aos holandeses, bem como por ela seria reforçado. Advirta-se, por outro lado, que a produção de açúcar propriamente dita não poderia crescer ao ritmo em que se multiplicavam os engenhos, já que a capacidade média de produção destes estaria em declínio, como resultado da crescente participação de unidades de pequeno porte[68] (o que poderia ainda ser

64 Matias de Albuquerque, *in* H. Vianna, *op. cit.*, p. 251.

65 Citado em C. R. Boxer, *op. cit.*, p. 192.

66 Ambas as referências em Alberto Iria, *op. cit.*, pp. 412-413.

67 Magalhães Godinho chama a atenção para a desconcentração espacial do açúcar, observada no confronto entre 1612 e 1617. Também este autor parece não perceber, contudo, a relação entre este movimento e o surgimento da nova moenda. Ver Vitorino Magalhães Godinho, *op. cit.*, Vol. II, p. 463.

68 Compare-se, por exemplo, o que afirma Brandão, *op. cit.*, p. 139, acerca do porte recomendável de um engenho, e as detalhadas informações acerca da produção dos engenhos da Bahia, em meados do século XVIII, em José Antonio Caldas, "Notícia Geral de toda Capitania da Bahia desde o seu Descobrimento até o Presente Anno de 1759", *in Revista do Instituto Geographico e Histórico da Bahia* (Bahia, 1931), pp. 222 e seguintes.

agravado, como vimos, por escassez de cana). Observe-se, por fim que ali onde viria predominar o chamado molinote o panorama econômico-social característico da produção açucareira sofreria uma radical transformação. Um caso limite, a esse respeito, iria configurar-se na região de Campos dos Goitacazes – onde, em fins do século XVIII, a engenhoca "familiar", onde trabalhavam "filhos, irmãos, mulher, e alugados", tinha papel de destaque.[69]

Além de afetar o custo de produção do açúcar, bem como o número e a distribuição espacial dos engenhos, a mudança aqui tratada tende, como vemos, a afetar a própria ordenação econômico-social da colônia. Antes da inovação, a distância entre o senhor de engenho e aquele que possui ou arrenda "fazenda de cana" é usualmente enorme, e praticamente intransponível. Após a inovação, reduzida a importância do controle das quedas e aproveitamentos de água, e barateado o custo do engenho, "lavradores grossos", e outros homens "de posse", tornam-se, em princípio, capazes de erguer o seu próprio engenho. O encurtamento da distância social entre senhores de engenho e lavradores e a necessidade de garantir o suprimento da cana alteram, pois, a relação de forças entre produtores de açúcar e fornecedores de cana. A alteração terá, possivelmente contribuído para a mudança registrada por Stuart Schwartz: "o partido do terço", a que se tendia, ao que parece, no início do século, teria desaparecido posteriormente.[70] Antonil, em fins do século XVII, se referiria ao pagamento de 1/5, 1/15 e mesmo 1/20 do açúcar como aluguel da terra (a ser adicionado, naturalmente, aos 50% devidos pela fabricação do açúcar).[71] Uma petição, assinada por diversos proprietários de engenho e lavradores, no ano de 1752, e referida às condições "ordinárias" da produção açucareira, diz ser o aluguel da terra correspondente a 1/10 do açúcar produzido.[72]

69 Augusto de Carvalho, *op. cit.*, p. 266.

70 Stuart Schwartz, "Free Labor in a Slave Economy...", *op. cit.*, pp. 154 e 156.

71 Antonil, *op. cit.*, p. 222.

72 Regimento da cópia dos senhores de engenho, lavradores de cana e tabaco, do Est. do Brasil, folha 142, livro 124.4 – Provisões Reais 1744/1761, Arquivo Municipal, Salvador. Agradeço a Katia Queiroz de Matoso a cópia que possuo deste documento.

A redução da distância entre os senhores de engenho e lavradores (pelo menos os mais ricos) terá, por sua vez, contribuído para o surgimento de um "bloco", seguramente não homogêneo, mas, para diversos efeitos, solidário e vigorosamente atuante. O bloco de interesses do açúcar, auto-referido como "lavradores" nas repetidas e violentas disputas que acompanham a duradoura crise iniciada em 1660, chegaria a dispor de grande poder. Os "lavradores", entendidos, agora, na acepção ampla que inclui os senhores, seriam os "nervos da nação", a eles cabendo (independentemente de suas disputas internas) representar e defender os interesses da colônia — e, mesmo, do próprio Reino, segundo os mais ousados, durante o tormentoso período que se segue ao ingresso em massa do açúcar do Caribe no mercado europeu.[73]

As hipóteses que pretendíamos levantar, acerca das repercussões da inovação em foco, terminam aqui. Ficam em aberto várias indagações, algumas delas de grande importância, a nosso juízo. Assim, por exemplo, haveria que se indagar sobre as mudanças ocorridas no panorama econômico e social da colônia, em decorrência do surgimento de pequenos e médios produtores de açúcar. Para Antonil, o fato de que tantos se atrevam a "levantar engenhocas", desde que cheguem a "ter algum número de escravos", encontra-se na dependência de acharem quem lhes empreste "alguma quantidade de dinheiro".[74] Assim, removido o obstáculo em que consistia o controle dos aproveitamentos de água (e não obstante a redução dos recursos necessários à produção do açúcar), seria reforçada, ao que parece, a posição daqueles que detinham a alavanca social do crédito. A importância do fenômeno parece indiscutível. Observe-se, contudo, a esse respeito, que a única pesquisa abrangente acerca das

73 Ver, a respeito, João Peixoto Viegas, *Parecer e Tratado Feito sobre os Excessivos Impostos que Cahirão sobre as Lavouras do Brasil*, A. B. N. (Rio de Janeiro, 1898), Vol. 26, pp. 213 e seguintes, Affonso Ruy, *História da Câmara Municipal* (Salvador, 1953), C. R. Boxer, *Portuguese Society in the Tropics* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1965), A. J. R. Russell-Wood, *Fidalgos and Philanthropists* (University of California Press, 1968), e Rae Jean dell Flory, "Bahian Society in the Mid-Colonial Period: The Sugar Planters, Tabaco Growers, Merchants, and Artisans of Salvador" (The University of Texas at Austin, 1978), tese não publicada.

74 Antonil, *op. cit.*, p. 141.

fontes de crédito, em meados do período colonial, revela terem sido as instituições religiosas (Santa Casa da Misericórdia, Irmandades, etc.), e *não* os mercadores, as principais fontes de crédito na colônia.[75]

7 — A moenda de entrosas em perspectiva

A inovação aqui estudada encerra um longo ciclo de transformações que pode ser assim esquematizado: já no século XV, em diversas regiões da bacia mediterrânea, o açúcar é produzido em ampla escala e vendido, a seguir, aos grandes mercadores venezianos, genoveses, alemães e outros.

À época, a agricultura de regadio e a necessidade, a ela associada, de grandes contingentes de camponeses para o trato dos canaviais constituem sérios entraves à expansão açucareira. A partir das ilhas atlânticas — e generalizando-se pela primeira vez em São Tomé — o uso extensivo de escravos viria alterar profundamente as condições da produção açucareira. Daí por diante, e no que se refere à mão-de-obra, não mais existiria o problema da quantidade.

O Novo Mundo e, em particular, o litoral úmido nordestino viriam ensejar uma nova e importante transformação: a passagem da agricultura de jardinagem para a agricultura extensiva e perene. Atingido este ponto, o verdadeiro obstáculo à expansão ilimitada da empresa açucareira passa a ser o custoso e ineficiente processo de esmagamento da cana. Este, como foi demonstrado, não apenas constitui um entrave técnico à producão açucareira, como introduz

75 Flory, *op. cit.*, p. 73. O fenômeno que acabamos de assinalar deve ser tido em conta na avaliação e caracterização do lugar e influência dos mercadores na vida social da colônia. Ver Russell-Wood, *op. cit.*, e, numa posição diversa, David Grant Smith, "The Mercantile Class of Portugal and Brazil in the Seventeenth Century: A Socio-Economic Study of the Merchants of Lisboa and Bahia, 1620-1690" (The University of Texas at Austin, 1975), tese não publicada. Importante a esse respeito é, também, a literatura acerca dos cristãos novos na colônia. Ver, por exemplo, Anita Novinsky, *Cristãos Novos na Bahia* (São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972).

um elemento de monopólio (quase) natural em benefício daqueles que conseguem obter o controle das águas fluviais nos pontos adequados à instalação de grandes rodas d'água. É justamente esta a barreira removida pela moenda de entrosas. Desde então, nada mais impede — a nível de produção — a atividade açucareira. Não apenas o Rio de Janeiro, como, mais além, as ilhas do Caribe, algumas delas com pouca água e reduzido espaço para pastagem, ingressariam na produção do açúcar. Esta, "liberada" pela sucessão de mutações que viemos de apontar, havia atingido uma forma técnica clássica, que não sofreria transformações de relevo até os primórdios do século XIX. Mais precisamente, as mudanças surgidas neste longo e tumultuado período, quer a introdução de outras fontes de energia (o vento, sobretudo nas pequenas ilhas do Caribe),[76] quer o aprimoramento das fornalhas (permitindo melhor aproveitamento da lenha),[77] manteriam, no fundamental, inalterada, a solução a que se havia chegado em torno de 1610.[78]

(Originais recebidos em agosto de 1980. Revistos em setembro de 1980.)

76 Ver, a respeito, o valioso estudo de Alice P. Canabrava, "A Força Motriz: Um Problema da Técnica da Indústria do Açúcar Colonial (a Solução Antilhana e a Brasileira)", *in Anais do Primeiro Congresso de História da Bahia* (1950), Vol. IV, pp. 337-349.

77 Os fornos retratados por Loreto Couto (aproximadamente 1740) são evidentemente superiores aos descritos por Antonil. Ver Domingos de Loreto Couto, "Desagravos do Brasil e Glórias de Pernambuco", *in Annaes da Bibliotheca Nacional do Rio de Janeiro* (1902), Vol. XXIV, pp. 171 e 176.

78 A substituição da cana crioula pela cana caiana, a queima do bagaço e a progressiva penetração da química no processo de elaboração do açúcar dariam partida, por volta de 1810, a um novo ciclo de mutações que levaria, nas palavras do visionário Sampaio e Mello, à "Reforma Geral dos Engenhos". Ver Manoel Jacynto Sampaio e Mello, *Novo Methodo de Fazer o Açucar ou Reforma Geral dos Engenhos* (Bahia, 1816). Um estudo, de nossa autoria, acerca deste novo ciclo de transformações, encontra-se em elaboração.

1924 *

WINSTON FRITSCH **

Este artigo analisa os motivos de duas decisões de política econômica tomadas pelo Governo Federal em fins de 1924: a de adotar uma política monetária extremamente restritiva e a de renunciar à responsabilidade pela gestão do programa de defesa permanente do café.

Pretende-se esclarecer a relação que estas decisões guardam com a visita da missão financeira inglesa (Missão Montagu) ao Brasil, no início de 1924, e propor uma interpretação de sua racionalidade política e econômica, que as entende como medidas complementares aos olhos das autoridades federais, tomadas com vistas à resolução dos problemas simultâneos da aceleração da inflação e persistente desequilíbrio externo.

* Gostaria de agradecer as críticas e sugestões feitas por Donnald Moggridge, Marcelo de Paiva Abreu e Susan Howson à versão original, em inglês, deste ensaio e a meu amigo Heitor Pinto de Moura Filho pela competente tradução de sua maior parte. Devo um agradecimento especial a Sue Howson por sua colaboração decisiva em conseguir a permissão de Lord Rothschild para a consulta aos arquivos de N. M. Rothschild & Sons, relativos à Missão Montagu, sem o que este artigo não poderia ser escrito. Chamo a atenção do leitor para o significado das abreviaturas de algumas das referências mais freqüentes nas notas deste trabalho:

R.A. — Arquivos de N. M. Rothschild & Sons, Londres;

FO 371 — Public Record Office; Foreign Office Files, Political;

PRO T — Public Record Office; Treasury Files;

N.A., RG-59 — The National Archives of the United States; Records of the Department of State relating to internal affairs of Brazil, 1910-1929.

Advirto, ainda, que algumas citações textuais de fontes originariamente em português podem ter sido alteradas, quanto à forma, pelo duplo processo de versão ao inglês e subseqüente tradução ao português a que estas citações foram submetidas. Ressalto, finalmente, que quaisquer incorreções porventura remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

** Da FEA/UFRJ.

1 — Introdução

Em fins de 1924, Arthur Bernardes demitiu os principais mentores de seu programa inicial de ação econômica, optou por uma política financeira fortemente deflacionária, que perduraria até a posse de Washington Luís, e transferiu do Governo Federal para São Paulo a responsabilidade pela defesa do café. Este conjunto de decisões é um divisor de águas das políticas econômicas de seu governo e um dos momentos mais importantes da história da política econômica na Primeira República.

Os efeitos desastrosos da opção deflacionista de 1924 sobre o desempenho futuro da economia são bem conhecidos. A redução de 11% no volume de meios de pagamento efetuada em 1925/26 foi a causa imediata da crise e estagnação que marcam este período. A produção industrial, que se recuperava fortemente desde 1922, em conseqüência da proteção extra concedida pelo colapso cambial do início da década e de uma política monetária francamente expansionista, iria estacionar durante 1925/26 ao nível de 1924.[1] O investimento industrial em termos reais, medido por um índice de *quantum* de importações de bens de capital para a indústria, que crescia continuamente desde 1923, sofreria uma *redução* de nada menos do que 26% em 1926.[2] A grande indústria têxtil algodoeira foi particularmente atingida, uma vez que a contração monetária e a conseqüente valorização cambial de 1925 ocorreram imediatamente após um período de selvagem expansão do setor, que havia gerado largas margens de capacidade ociosa.[3]

Entretanto, o conhecimento atual da gênese e da racionalidade política destas decisões ainda é extremamente insatisfatório. Embora a importância da vinda da Missão Financeira inglesa (Montagu)

1 Cf. A. V. Villela e W. Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10, Tabela XII, p. 431. Note-se, ainda, que o nível da produção industrial em 1924 havia sido anormalmente baixo devido a rebelião militar em São Paulo.

2 A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, Tabela XXI, p. 442.

3 Sobre a expansão da indústria têxtil no início dos anos 20, ver W. Cano, *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo* (São Paulo: Difel, 1977), pp. 174 e segs.

ao Brasil, no início de 1924, já tenha sido pressentida na literatura sobre o período, a real extensão de sua ligação com as mudanças radicais de política econômica ocorridas nesse ano só foi explorada até agora de forma conjetural.[4] Além disso, a opção deflacionista e o abandono da defesa do café pelo Governo Federal têm sido até aqui tratados, incorretamente, como decisões independentes. O objetivo deste ensaio é investigar os motivos econômicos e políticos das decisões de 1924, procurando mostrar a inter-relação que existiu entre elas.

O ensaio é dividido em quatro seções, além desta introdução. A seguir procura-se fornecer ao leitor uma visão, admitidamente seletiva, dos antecedentes que informaram o programa inicial de política econômica do Governo Bernardes e das dificuldades encontradas em sua implementação, que levaram às negociações do Governo Federal com os banqueiros ingleses e à vinda da Missão Montagu. Na Seção 3 descrevem-se as negociações entre o Governo e a Missão inglesa, com a intenção de evidenciar o quanto o Governo Federal estava disposto a conceder para obter um empréstimo estrangeiro, no início de 1924, que evitasse a necessidade de recorrer a uma política monetária restritiva face à deterioração da posição externa do Brasil. Na Seção 4 analisam-se os eventos que provocaram as mudanças de política econômica em fins de 1924. Finalmente, na última seção são resumidas as principais conclusões do trabalho.

2 — Antecedentes: perspectivas da política econômica em 1923

"Uma trilha de devastação" foi como Joslin corretamente descreveu os efeitos do auge e colapso da economia internacional no imediato

4 Cf., por exemplo, P. Neuhaus, *A Monetary History of Brazil, 1900-1945*, Dissertação de Ph.D. (Chicago, 1974), pp. 70-71, ou o tratamento extremamente superficial dado ao assunto em C. M. Peláez, "As Conseqüências Econômicas da Ortodoxia Monetária, Cambial e Fiscal no Brasil entre 1889-1945", in *Revista Brasileira de Economia* (julho/setembro de 1971), p. 57.

pós-guerra sobre as economias da América Latina.[5] Inspecionando-se a Tabela 1 a seguir, pode-se ter uma indicação da magnitude do desequilíbrio externo verificado no caso brasileiro, quando a violenta aceleração das exportações perdeu sustentação no segundo trimestre de 1920.

TABELA 1

Brasil: Comércio exterior e taxa de câmbio — 1918/21
(dados trimestrais)

Anos/Trimestres		Exportações[a]	Importações[a]	Balança Comercial[a]	Taxa de Câmbio[b]
1918	I	13,2	11,1	2,1	13,50
	II	14,4	12,0	2,4	13,04
	III	14,7	14,9	– 0,2	12,21
	IV	18,8	14,8	4,0	13,24
1919	I	30,6	19,3	11,3	13,15
	II	30,7	18,4	12,1	14,16
	III	32,9	19,6	13,3	14,47
	IV	36,0	20,7	15,3	16,27
1920	I	37,0	22,8	14,2	17,82
	II	29,6	28,8	0,8	15,91
	III	21,8	36,2	—14,4	13,44
	IV	18,9	37,1	—18,2	11,38
1921	I	14,6	24,2	—9,6	9,61
	II	12,0	14,2	—2,2	8,21
	III	15,7	11,7	4,0	7,78
	IV	16,1	10,4	5,7	7,88

[a] Em milhões de libras. Fonte: *Comércio Exterior do Brasil* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional), vários números.

[b] Média das taxas diárias a 90 dias de vista sobre Londres, em *pence* por mil-réis. Fonte: *Relatório do Síndico da Junta dos Corretores de Fundos Públicos* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional), vários números.

[5] David Joslin, *A Century of Banking in Latin America* (Londres: Oxford University Press, 1963), p. 217.

Os efeitos de crises exógenas, como estas, sobre o desempenho da economia são bem conhecidos. Os efeitos deletérios imediatos, que originam a crise interna, advêm da queda do preço dos produtos de exportação — que está na origem do desequilíbrio externo — e da contração de crédito causada pela súbita variação na preferência pela liquidez do sistema bancário, que se expressa por uma elevação dos seus encaixes. Os efeitos a mais longo prazo são fruto do colapso cambial que se segue ao desequilíbrio externo: a) um profundo desequilíbrio orçamentário do Governo Federal, em virtude da rigidez de seus compromissos em moeda estrangeira e da grande dependência da receita fiscal em relação às importações; b) um aumento das pressões inflacionárias, referendadas, em geral, pelo financiamento do *deficit* corrente do Governo Federal através da emissão de moeda; e c) transferência da renda real dos trabalhadores e *rentiers* aos empresários. Tendo em vista as preocupações deste ensaio, a ênfase, nesta seção, recairá exclusivamente sobre a inter-relação entre as medidas de política econômica adotadas a partir da crise e os efeitos do tipo *a* e *b* apontados acima.

A resposta inicial ao desequilíbrio externo no Governo Epitácio Pessoa limitou-se — a não ser por medidas especiais de emergência [6] — à utilização da possibilidade conjuntural de acesso ao mercado de capitais de Nova York e ao relutante apoio financeiro — concedido somente em março de 1921 através da recém-criada Carteira de Redescontos do Banco do Brasil — a um plano de defesa dos preços internacionais do café organizado por interesses privados em São Paulo. [7] A intervenção no mercado de café surtiu os efeitos imediatos desejados. Os preços do produto, que haviam caído continuamente de mais de 25 para pouco acima de 9 centavos de dólar por saca entre o início de 1920 e março de 1921, recuperaram-se em mais de 25% até o fim do ano. [8]

6 Sobre estas medidas, ver o Decreto n.º 4.315, de 28 de agosto de 1921.

7 Ver J. W. F. Rowe, "London and Cambridge Economic Service", Special Memorandum n.º 35, Studies in the Artificial Control of Raw Material Supplies n.º 3, *Brazilian Coffee* (Londres, 1932), pp. 22-25, e A. Delfim Netto, *O Problema do Café no Brasil* (São Paulo: FCEA/USP, 1959), pp. 97 e segs.

8 J. W. F. Rowe, *op. cit.*, Tabela IV, p. 86.

A recuperação dos preços do café, os empréstimos externos e a severa redução das importações causada pelo colapso cambial de 1920 arrefeceram substancialmente a velocidade da desvalorização cambial a partir de meados de 1921. Entretanto, o *deficit* orçamentário, que já havia mostrado um súbito crescimento em 1919, como conseqüência da estagnação da receita [9] e do início do grande programa de obras públicas da nova administração, permanece elevadíssimo.

Tabela 2

Brasil: Execução orçamentária do Governo Federal — 1918/22
(em milhares de contos)

Anos	Receita	Despesa	Saldo
1918	619	738	—119
1919	626	932	—306
1920	922	1.226	—304
1921	891	1.428	—456

FONTE: A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, Tabela IV. 2, p. 140, e Tabela V.1, p. 156.

Como, na época, a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil era o único instrumento de emissão primária de moeda e como os títulos públicos não eram aceitos pela Carteira, o Governo Federal encontraria enormes dificuldades em financiar estes *deficits*. Assim, além da utilização dos créditos externos conseguidos em 1921, o "financiamento" foi feito através do acúmulo de atrasados e do lançamento de grande volume de Letras do Tesouro, praticamente inegociáveis, a favor de parte de seus credores, especialmente durante

[9] Os motivos principais desse fato foram o baixo nível de importações causado pelas dificuldades de suprimento do imediato pós-guerra e os efeitos da grande valorização cambial ocorrida nesse ano sobre as receitas em mil-réis provenientes da tarifa-ouro.

o primeiro semestre de 1922.[10] Todavia, o acúmulo destes títulos no setor privado acabou por desencadear pressões que levariam o Governo a contratar, com o Banco do Brasil, em fins de julho desse ano, uma linha especial de crédito de até 500 mil contos contra a emissão de notas promissórias pagáveis em um ano. Mas era claro que o Banco do Brasil dificilmente teria condições de descontar tamanha soma em prazo curto sem comprometer suas operações normais ou mesmo sua liquidez.[11] Assim, em outubro, quando o Tesouro já havia sacado 300 mil contos destes créditos especiais, o Governo não teve outra opção senão forçar a abolição da restrição estatutária à apresentação de títulos públicos à Carteira de Redescontos com o fim de permitir ao Banco o redesconto desses papéis.

A forma, descrita acima, pela qual o Governo Federal atacou o desequilíbrio orçamentário teria duas conseqüências principais: a primeira, óbvia, resultante da entrada maciça dos títulos públicos na Carteira de Redescontos em outubro e novembro de 1922, foi um aumento explosivo de liquidez até a data do fechamento *de facto* da Carteira no início de 1923, fenômeno que foi a causa imediata da aceleração da inflação ocorrida nesse ano;[12] a segunda foi a criação de uma enorme dívida de curto prazo do Tesouro com o Banco do Brasil, representada pelos títulos públicos congelados na carteira do Banco e estimada no início de 1923 em mais de 800 mil contos,[13] cuja liquidação iria preocupar o Governo Federal durante os próximos cinco anos.

10 Report of the British Financial Mission to Brazil to N. M. Rothschild & Sons, Messrs. Baring Brothers & Co. Ltd. and Messrs. J. Henry Schroder & Co., Appendix C: *Republic of Brazil — Balance Sheet as at 31-12-1923 with Relative Schedules of Liabilities and Assets*, by Sir William McLintock, *in* R.A. III 220.

11 O valor total das letras descontadas pelo Banco do Brasil em 31 de dezembro de 1921 montava a 437 mil contos. Ver *Relatório do Banco do Brasil* (1922), p. 7.

12 A base monetária cresce mais de 16% no último trimestre de 1922, conforme dados dos Balancetes Semanais da Carteira de Redescontos, publicados no *Diário Oficial,* vários números.

13 J. Pires do Rio. *A Moeda Brasileira e seu Perene Caráter Fiduciário* (Rio de Janeiro: José Olympio, s.d.), p. 204. Para aquilatar a magnitude destas obrigações, note-se que a receita orçamentária federal, em 1922, havia somado 972 mil contos.

O Governo Arthur Bernardes, empossado em novembro de 1922, herdava, portanto, um legado nada invejável. A nova administração basearia seu programa de política econômica em três pontos principais: na liquidação da dívida com o Banco do Brasil, na implementação do Plano de Defesa Permanente do Café, recentemente autorizado pelo Congresso, e na criação de um banco central que gerenciasse o retorno ao padrão-ouro a uma paridade de 12 d, abaixo, portanto, da de pré-guerra, mas substancialmente revalorizada em relação à taxa de câmbio corrente.

O problema da dívida de curto prazo com o Banco do Brasil figurava nas preocupações do Governo como o mais premente.[14] Sua liquidação deveria ser feita, segundo os projetos iniciais, através de uma política fiscal restritiva que invertesse a tendência deficitária do orçamento federal. Embora admitindo a necessidade de paralisação de várias obras públicas,[15] o Governo minimizava os custos sociais dessa política, argumentando que a maior contribuição no sentido da redução do *deficit* seria dada pela implementação de uma reforma dos mecanismos operacionais de controle da execução orçamentária.[16]

O Plano de Defesa Permanente do Café — pelo qual o novo Ministro da Fazenda se havia batido ardorosamente, ainda como deputado, desde 1921, o que provavelmente lhe valeu a indicação para a pasta após o apoio decisivo dado por São Paulo à candidatura Bernardes — institucionalizava a intervenção federal na sustentação

[14] Nas palavras do novo Ministro da Fazenda, o paulista Sampaio Vidal: "... há na situação atual, com efeito, um problema premente — é a dívida flutuante superior a 700 mil contos de réis. Não podemos ter tranquilidade para administrar com semelhante encargo sobre os ombros. É um monolito formidável que pesa e tolhe todos os movimentos da máquina administrativa". Exposição apresentada ao Sr. Presidente da República pelo Ministro da Fazenda em 30 de novembro de 1922, *in Relatório do Ministro da Fazenda* (1923), pp. XII-XIII.

[15] Os dados disponíveis, embora de qualidade extremamente duvidosa, mostram uma redução de 25.7 em 1922 para 3.7 em 1923 na formação bruta de capital fixo pelo Governo Federal como percentagem da despesa total da União. Ver A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, Tabela V.2, p. 157.

[16] *Relatório do Ministro da Fazenda* (1923), *passim*. Outra importante medida fiscal tomada de saída pelo Governo foi a elevação da percentagem de incidência da tarifa-ouro.

dos preços do produto através do controle do nível dos estoques visíveis em Santos, por um sistema de retenção dos excedentes em armazéns reguladores a serem construídos no interior do Estado de São Paulo. Entretanto, a viabilidade do esquema dépendia fundamentalmente da definição, ainda por se fazer, das fontes de financiamento dos estoques retidos.

Finalmente, a idéia da criação de um banco central e o retorno ao padrão-ouro era, em grande parte, um reflexo da ortodoxia econômica internacional da época, gerada pelos profundos desequilíbrios monetários experimentados por praticamente todos os países desde o início da guerra. Entretanto, se é certo que, nos anos 20, a contestação da crença nas possibilidades de um banco central como panacéia para o controle das flutuações cíclicas e da idéia fixa do retorno à estabilidade cambial era ofício de heréticos,[17] no caso brasileiro, o projeto de criação do banco central foi uma solução política extremamente engenhosa para viabilizar a execução das outras duas linhas do programa do Governo. Em suas linhas gerais, o projeto[18] consistia em conceder ao Banco do Brasil poderes exclusivos de emissão de moeda, devendo as emissões ser lastreadas parte por ouro — em um terço de seu valor — e parte por títulos comerciais. Por um lado, o esquema contribuía para a redução da dívida do Governo com o Banco do Brasil, pois o lastro em ouro das emissões seria constituído pelas reservas de ouro do Tesouro, avaliadas em 300 mil contos, a serem transferidas ao Banco como parte do pagamento da dívida. Por outro lado, o projeto viabilizava

17 Cf. R. Triffin, "Central Banking and Monetary Management in Latin America", *in* S. E. Harris (ed.), *Economic Problems of Latin America* (Nova York: McGraw Hill, 1944), p. 93, e W. A. Brown Jr., *The International Gold Standard Reinterpreted, 1914-1934* (Nova York: NBER, 1940), vol. II, pp. 800 e segs. A acusação de Furtado ao "homem público brasileiro" da Primeira República, em sua "inibição mental para captar a realidade de um ponto de vista crítico-científico... particularmente óbvia no que diz respeito aos problemas monetários", embora ilustrativa, é, nesse contexto, injusta. Ao menos nos anos 20, esta inibição não era privilégio dos brasileiros. A citação é de C. Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (11.ª ed.; São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1971), p. 160.

18 Decreto n.º 4.635-A, de 8 de janeiro de 1923. O projeto foi elaborado pelo deputado paulista Cincinato Braga, nomeado, em seguida, Presidente do Banco do Brasil por Bernardes.

financeiramente o plano de defesa do café, uma vez que os conhecimentos de depósito emitidos pelos armazéns reguladores poderiam, como títulos comerciais, ser aceitos como base para a emissão de notas pelo Banco do Brasil, quando necessário. Este aspecto da reforma do Banco era crucial politicamente, já que — como será discutido em detalhe na Seção 4 — era improvável que o Brasil conseguisse na época financiar a valorização com empréstimos externos e, dadas as limitações do mercado brasileiro de capitais e a reduzida capacidade de endividamento interno do Governo, não se cogitava na hipótese de financiar o café recorrendo-se a empréstimos públicos domésticos.

Deve ser notado, entretanto, que o programa econômico anunciado pelo Governo tinha sérias limitações quanto à sua eficácia para, a curto prazo, permitir a liquidação da dívida flutuante e o fortalecimento da posição externa da economia, como era indispensável para atingir o objetivo de revalorização-estabilização cambial. Com efeito, a magnitude do desequilíbrio fiscal fazia com que a liquidação da dívida com o Banco do Brasil através de *superavits* orçamentários não fosse uma tarefa exeqüível sem que se submetesse o Governo a um insustentável desgaste político. Quanto ao balanço de pagamentos, dado o nível extremamente baixo que havia atingido o valor das importações, a única esperança de que fosse afastada a possibilidade de eventuais pressões incontroláveis sobre a taxa de câmbio residia na expectativa de uma evolução favorável dos preços do café, após o início do programa de defesa.

Nessas circunstâncias, embora as autoridades negassem inicialmente quaisquer intenções de liquidar a dívida flutuante através de um empréstimo externo de longo prazo,[19] é difícil acreditar que isto não estivesse, desde então, em suas cogitações. Isto porque, como o grosso das exigibilidades do Governo pertencia ao Banco do Brasil, o seu cancelamento através de um empréstimo externo forneceria ao Banco ampla munição para implementar a política cambial desejada. De qualquer modo, a renovação de fortes pressões sobre a taxa de câmbio em meados de 1923 acabaria por levar as auto-

19 Segundo o Ministro da Fazenda: "Esse problema... deve ser resolvido... sem empréstimo externo, ao menos por enquanto". *Relatório do Ministro da Fazenda* (1923), p. XIII.

ridades a considerar um grande empréstimo externo como o único modo de evitar a desmoralização e o fracasso prematuros de seu programa.

Assim, em setembro de 1923, o Governo brasileiro propôs aos Rothschild — seus banqueiros em Londres — um empréstimo de 25 milhões de libras com a finalidade de "liquidar a dívida flutuante e colocar as finanças brasileiras em ordem".[20] Entretanto, argumentando que a grande dívida externa do Brasil e as baixas cotações de seus títulos nos mercados europeus dificultariam a operação, os banqueiros recusaram-se a atender imediatamente a proposta brasileira e impuseram que o empréstimo fosse condicionado à avaliação que fariam das recomendações de uma missão de peritos financeiros nomeada por eles, que visitaria o Brasil para verificar *in loco* o estado das finanças federais. Como constava dos termos de referência da Missão: "... o verdadeiro objetivo da Missão é fornecer informações aos banqueiros de modo que, respeitando suas responsabilidades para com os investidores em Londres, se habilitem a prestar assistência ao Governo Brasileiro".[21]

Além disso, a Missão seria incumbida de estudar as modificações que deveriam ser feitas, no Brasil, na estrutura institucional e operacional de implementação das políticas monetária, fiscal e do café, para que se fortalecesse a capacidade de pagamento do País, com vistas ao reinício dos pagamentos de amortização da dívida externa, conforme havia sido acordado no esquema de consolidação assinado com os banqueiros em 1914.[22]

Os membros graduados da Missão escolhidos por Rothschild eram homens sem qualquer competência especial em assuntos brasileiros, mas provenientes de círculos influentes da City. A Missão seria chefiada por Edwin Samuel Montagu, antigo Secretário das Finanças do Tesouro e famoso pela co-autoria das reformas constitucionais

20 *Memorandum on the Terms of Reference, Financial Mission to Brazil, in* R. A. 111/220, pasta n.º 6.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

do pós-guerra na Índia, enquanto Secretário de Estado para este país.[23] Os outros quatro membros graduados da Missão eram: Charles Addis, Diretor do Banco da Inglaterra e Presidente do Hong-Kong and Shanghai Bank; Lord Lovat, homem com vultosos interesses em terras e plantações de algodão; Hartley Withers, antigo editor de *The Economist*; e Sir William McLintock, sócio de uma das maiores firmas inglesas de contabilidade e auditoria.[24] Sir Henry Lynch, um industrial inglês e representante permanente dos Rothschild no Rio de Janeiro, atuaria como elemento de ligação entre a Missão e o Governo brasileiro, servindo de intérprete durante as negociações.

Até novembro, manteve-se segredo em torno dos objetivos reais da Missão financeira. No fim do mês, entretanto, como aumentava a "boataria exagerada" na City,[25] os Rothschild notificaram o Foreign Office de suas intenções e, a pedido do Governo brasileiro, distribuíram uma nota evasiva à imprensa sobre os objetivos da Missão. Esse comunicado, divulgado, segundo os banqueiros, "para acalmar a opinião pública no Brasil",[26] apresentava a Missão como sendo "uma visita ao Brasil de eminentes senhores do mundo da indústria, das finanças, da economia e da literatura [*sic*], para que seu conhecimento direto dos negócios do país... possa resultar em uma aplicação mais livre do capital inglês para a prosperidade da

[23] É difícil encontrar uma razão especial que possa ter levado à nomeação de Montagu como chefe da Missão. Contudo, era íntimo de Lionel de Rothschild, abandonara recentemente sua carreira política para assumir cargos privados na City e era um experimentado negociador. Para maiores informações biográficas, ver o verbete Montagu, Edwin Samuel (1889-1924), no *Dictionary of National Biography*, pp. 607-610. Para um retrato psicológico de Montagu, ver J. M. Keynes, "Edwin Montagu", *in The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. X, Essays in Biography, editado pela MacMillan para a Royal Economic Society (Cambridge, 1972), Cap. 6.

[24] *Who's Who* (1931), pp. 17, 1.939, 2.051 e 3.446.

[25] Lionel de Rothschild a Sperling (Foreign Office), 27 de novembro de 1923, *in* FO 371/8430, A 7012/818/6.

[26] Ver anexo à carta de N. M. Rothschild & Sons a Sperling (Foreign Office), 12 de dezembro de 1923, *in* FO 371/8430, A 7294/818/6.

República", estimulada pelos desejos do Governo brasileiro de desencadear "um plano geral de restauração financeira".[27]

Embora no Brasil, em geral, não se aceitasse textualmente essa versão para consumo público,[28] a reação dos setores interessados da opinião pública não foi completamente hostil à Missão, provavelmente porque o empréstimo fosse visto como a única saída indolor para a crise, a curto prazo. Certamente havia apreensões de que a Missão impusesse condições pouco palatáveis ao Governo Federal e, para aqueles que tivessem uma opinião menos ortodoxa ou mais nacionalista sobre política econômica, a posição de negociação extremamente fraca do Governo era motivo de preocupações. Pois, de fato, como o Embaixador Britânico no Rio de Janeiro rudemente resumiu a situação para Londres: "... se ele [Bernardes] é forçado a implorar por dinheiro, poderá ter que engolir a pílula do conselho estrangeiro".[29]

3 — A Missão Montagu

A Missão deixou a Inglaterra na segunda quinzena de dezembro. Como nenhum de seus membros tinha qualquer conhecimento mais íntimo dos negócios brasileiros, as discussões preparatórias que mantiveram a bordo, baseadas em informações fornecidas pelos banqueiros, convenceram-nos de que muito trabalho deveria ser realizado *in loco*, antes que pudessem ter uma visão clara das várias questões, e apenas serviram para consolidar as opiniões gerais sustentadas em Londres de que a disciplina orçamentária era essencial e de que

27 Foreign Office para Tilley (telegrama), 27 de novembro de 1923, *in* FO 371/8430, A 7012/818/6. Foi esta a versão sustentada publicamente pelo Executivo brasileiro. Cf. a Mensagem Presidencial ao Congresso, publicada no *Diário Oficial,* de 4 de maio de 1924, ou as notícias publicadas no semi-oficial *Jornal do Comércio,* de 2 de janeiro de 1924.

28 Ver, por exemplo, o bem informado artigo sobre a Missão Britânica, publicado no *Monitor Mercantil,* de 14 de dezembro de 1923.

29 Tilley para Curzon, 17 de dezembro de 1923, *in* FO 371/9508, A 96/70/6.

se deveriam projetar meios de influenciar a política financeira no Brasil.[30]

No dia 30 de dezembro, finalmente chegaram ao Rio de Janeiro e foram recebidos por uma comitiva governamental liderada pelo Ministro da Fazenda e por Lynch. Transcorreram os primeiros dias em reuniões informais com Sampaio Vidal, nas quais não emergiu nenhum padrão claro de como seriam as negociações, a não ser pela impressão de Montagu do "forte desejo do Ministro da Fazenda em ajudar".[31] O Ministro deu à Missão algumas estatísticas e volumoso material sobre as reformas nos métodos de contabilidade pública e de controle orçamentário, que descreveu como a "consumação do trabalho de sua vida";[32] procurou vender a idéia de que as dificuldades financeiras do Governo se deviam à má administração do Governo anterior; manifestou seu desejo de levar a Missão em visita a São Paulo para aplacar a opinião política local com relação às suas intenções sobre a política do café;[33] e mostrou-se ansioso em evitar a imprensa carioca.[34]

[30] O resumo de Montagu sobre essas discussões, escrito quando o navio aportou em Recife, constitui um relato esclarecedor de suas opiniões iniciais: "As extraordinárias dificuldades da Constituição" — escreveu a Londres — "e as relações entre o Governo Federal e os Estados; o conflito de interesses entre os Estados e o Governo Federal e portanto, entre partes do Governo Federal; a divergência natural entre a visão curta de exportadores e importadores — todos esses e muitos outros acrescentam interessantes perplexidades ao problema, cuja primeira faceta é o equilíbrio orçamentário. . Todos nós tendemos a buscar uma forma palatável de controle ou conselho estrangeiro sobre assuntos financeiros e, ao mesmo tempo, achamos extremamente difícil arquitetá-la... Creio que nosso primeiro problema, uma vez em terra, será tentar compreender em detalhes a natureza da dívida interna flutuante no Brasil, cuja consolidação foi aparentemente a principal razão do desejo dos brasileiros pelo vasto empréstimo que levou à nossa nomeação". Montagu a Lionel de Rothschild, 26 de dezembro de 1923, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

[31] *Private Diary of the Rt. Hon. Edwin S. Montagu, P. C. (Chairman of the Mission)*, p. 2, *in* R. A. 111/220. Refere-se a esta fonte a partir de agora como o *Diário Montagu*.

[32] *Diário Montagu*, p. 2.

[33] *Ibid.*, p. 5.

[34] *Ibid.* Aliás, Sampaio Vidal decidiu de início não encontrar os ingleses em seu hotel, nem no Ministério da Fazenda, e a partir de então as negociações ocorreriam principalmente ou na sua residência ou na de Lynch.

As negociações formais, contudo, só se iniciaram três semanas mais tarde. Houve duas razões para esse atraso: em primeiro lugar, nada aparentemente havia sido acertado de antemão sobre o modo em que se dariam as negociações, nem com relação à forma de apresentação das propostas da Missão ao Governo brasileiro, nem, de fato, se estas seriam ou não feitas formalmente; [35] em segundo (e talvez a razão mais importante), a Missão sabia, como foi indicado acima, que precisaria de algum tempo para formar sua própria opinião sobre a posição financeira do Governo e que, como observou Montagu, "haveria muito trabalho com números a se fazer". [36]

Assim, tão logo puderam, os ingleses se puseram à cata de dados. McLintock e um assistente iniciaram um trabalho no Ministério da Fazenda "tentando pegar o jeito dos números". Addis foi ao Banco do Brasil com a tarefa de estimar a dívida externa brasileira não-federal, e um membro subalterno da Missão foi designado para "tentar esclarecer as queixas das companhias inglesas no Brasil com vistas a examinar a possibilidade de acertarem com a Missão algumas regras de ação". Enquanto isso, Montagu ocupava-se de entrevistas exploratórias com grande número de altos funcionários do Governo, políticos, empresários, representantes dos interesses ingleses no Brasil e, é claro, coordenava a equipe. [37]

No seu primeiro mês no Rio de Janeiro, antes de ir a São Paulo, a Missão teve dois encontros informais com Bernardes, nos dias 4 e 31 de janeiro, e uma primeira negociação formal com Sampaio Vidal, no dia 17. Na sua primeira entrevista com Bernardes, o

35 Um exemplo do descuido com que os aspectos organizacionais haviam sido tratados é dado por um incidente relativo ao pagamento das despesas da Missão. Durante a segunda semana após sua chegada, Vidal pressionou Lynch para que revelasse suas despesas de hotel, pois declarava-se ansioso para pagá-las. Montagu considerou isto como "uma das coisas mais difíceis que aconteceram", já que notava que o "pobre coitado não se dá conta que já está pagando por elas". *Diário Montagu*, p. 47.

36 *Diário Montagu*, p. 2. As estatísticas apresentadas pelo Ministro da Fazenda, na sua chegada, foram descritas por Withers como "pífias". O Tesouro só forneceu as primeiras estimativas aproximadas da dívida flutuante no dia 14 de janeiro.

37 Montagu a Lionel de Rothschild, 8 de janeiro de 1924. *in* R. V. III 220, pasta n.º 2.

Presidente, após algumas indicações introdutórias de interesse no trabalho da Missão e de sua determinação de restaurar as finanças brasileiras, perguntou se se propunham a fazer qualquer recomendação ao Governo. Embora os ingleses ainda não houvessem resolvido essa questão — levantada no dia anterior pelo Ministro da Fazenda, que assegurara a Montagu que o Presidente desejava tomar conhecimento de qualquer recomendação que a Missão quisesse fazer após completar seus estudos [38] — Montagu respondeu que fariam isto ao acabar as investigações, e Bernardes enfatizou que "gostaria de que qualquer recomendação fosse feita a ele e discutida verbalmente com ele". [39] Seguiu-se, então, um breve críptico de Bernardes sobre a possibilidade de ajuda financeira de Nova York — extremamente improvável enquanto o Governo Federal mantivesse seu compromisso com o suporte dos preços do café — e a conversa voltou-se para pontos específicos: Bernardes pediu conselho quanto ao modo de evitar a especulação no mercado cambial e apresentou, com tato, seus planos de exploração das jazidas brasileiras de ferro e de desenvolvimento de uma indústria siderúrgica nacional com a ajuda de capital nacional, não "por qualquer sentimento xenófobo, mas porque não queria aumentar as exigibilidades em libras do Brasil". [40] Ao final da entrevista, a Missão foi convidada a encontrar-se de novo com o Presidente quando tivesse acabado seu relatório, embora não houvesse sido decidido ainda se este teria a forma de recomendações de política ao Governo brasileiro e nem mesmo se estas se fariam por escrito para serem depois publicadas, como foi finalmente acertado. [41]

[38] *Diário Montagu*, p. 12.

[39] *Ibid.*, p. 22.

[40] *Ibid.*, pp. 23-24. O plano siderúrgico do Governo consistia em conceder subsídios aos empresários brasileiros interessados em investir na indústria, principalmente assumindo os encargos relativos aos investimentos infra-estruturais exigidos. Como se mostrará a seguir, essa idéia provinha da crença do Presidente, possivelmente fortalecida pela escassez de guerra, de que a produção interna de aço era necessária por motivos estratégicos e era vista como uma alternativa aos dois projetos existentes, patrocinados por estrangeiros.

[41] *Diário Montagu*, p. 24. Alguns dias mais tarde, Montagu informava aos Rothschild que Sampaio Vidal havia solicitado "um relatório por escrito que fosse franco, mas que ele esperava que se tivéssemos qualquer crítica a fazer

Alguns dias mais tarde, assim que foram compilados dados aproximados sobre a dívida flutuante, providenciou-se um primeiro encontro formal com o Ministro da Fazenda. As exigibilidades de curto prazo do Governo ficavam em 800 mil contos (cerca de 25 milhões de libras) ,[42] e a discussão focalizou-se na quantia líquida a ser solicitada aos banqueiros e nas garantias a serem oferecidas. Discutiu-se a possibilidade de venda das estradas de ferro estatais, mas Sampaio Vidal mostrou-se vago e duvidou de que haveria interesse na sua compra, já que "a Leopoldina e a Great Western [duas das três grandes ferrovias inglesas] estavam ansiosas para serem compradas pelo Governo",[43] e, quando indagado da possibilidade de se levantar parte do dinheiro através da emissão de títulos públicos internos, o Ministro respondeu que "não havia dinheiro no Brasil para a liquidação de nada próximo a essa dívida enorme; de fato, não se podia colocar apólices no Brasil, a não ser em pequenas quantidades".[44] Após a discussão ter-se encaminhado para

que não as publicássemos", e que havia respondido "que estamos ansiosos em fazer o que o Governo brasileiro deseja quanto à forma do relatório, mas que nos propomos a fornecer dois relatórios — um para o Governo do Brasil e outro para os banqueiros... Não cabe a nós e sim aos banqueiros dizer se este segundo relatório será apresentado ao Governo" Montagu a Lionel de Rothschild, 19 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2. Isto resolveu a questão, e, a partir de então, Montagu passou a considerar a redação desse relatório para o Presidente como seu mais importante objetivo durante as negociações. Estas foram conduzidas, de fato, com vistas à inclusão no relatório do maior número de concessões políticas que a Missão considerasse viável por parte do Governo, pois sua redação final teria a sanção do Presidente, comprometendo-o, portanto, a realizar suas propostas.

42 *Diário Montagu*, p. 58. Quando se obtiveram os números definitivos, a dívida total montou a 884 mil contos, dos quais 451 mil em Letras do Tesouro e Notas Promissórias em favor do Banco do Brasil e 77 mil em Letras do Tesouro em mãos do público, em função, principalmente, das transações de 1922 mencionadas na Seção 2. O saldo de 355 mil contos representa dívidas a empreiteiros e fornecedores e outros atrasados de vários ministérios relativos aos anos fiscais de 1922 e 1923. A dívida com o Banco já excluía 400 mil contos em Notas Promissórias do Governo aceitas pela antiga Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, que o Presidente pretendia cancelar contra a dívida formalmente devida pelo Banco ao Tesouro por conta da emissão, pela Carteira de Redescontos, de papel-moeda do Tesouro. Este detalhe será esclarecido a seguir.

43 *Diário Montagu*, p. 60.

44 *Ibid.*, p. 61.

a questão de garantia do empréstimo e os ingleses terem sido informados de que esta teria de ser sobre receita em mil-réis (já que as receitas da tarifa-ouro estavam empenhadas como garantia de empréstimos anteriores). Montagu assumiu posição mais dura, advertindo que teria de considerar a solicitação do empréstimo em vista dessas "informações muito graves" apresentadas pelo Ministro da Fazenda, e foi adiante, atacando os planos do Governo quanto ao ferro e aço, sob a alegação de que este comprometeria ainda mais sua posição orçamentária, já em estado sério.[45] Por fim, quando as afirmações de Sampaio Vidal — de que o plano siderúrgico que o Presidente havia assinado só constituía uma autorização para se fazerem contatos e de que o Governo não tinha "a menor intenção de executar a lei na extensão mencionada"[46] — ainda foram contestadas por Montagu, baseado no fato de que não poderia ter certeza de que as promessas da atual administração não seriam desfeitas pela seguinte, o Ministro foi levado a fazer uma impressionante confissão dos arranjos políticos concluídos na época da eleição de Bernardes. Essas revelações — feitas, como enfatizou Sampaio Vidal durante a entrevista, "dentro dessas quatro paredes" e, mais tarde, por escrito — eram as seguintes: "De um modo a garantir a continuidade da política financeira deste Governo, [o Presidente] concluiu acertos importantes. Tendo em vista as condições precárias das finanças do Brasil, os estados de São Paulo e Minas Gerais, os maiores e mais influentes politicamente, constituíram uma forte aliança em torno da administração federal. Foi feito um estudo completo das condições econômicas e financeiras do país conjuntamente pelos Presidentes dos dois estados, Dr. Washington Luís, de São Paulo, e Dr. Arthur Bernardes, então de Minas Gerais. Redigiu-se um programa geral para execução: consolidação da dívida flutuante; organização bancária (banco de emissão); defesa do café; reforma de todos os departamentos federais, suas sucursais, alfândegas, mudança de todos os diretores desses departamentos, criação de uma inspetoria geral poderosa para o controle da receita, organização de um sistema perfeito de contabilidade pública. São Paulo e Minas Gerais concluíram o acordo para melhorar o crédito do

[45] *Ibid.*, p. 62.
[46] *Ibid.*, p. 63.

Brasil... [trazendo todos os Presidentes dos Estados]... com todo seu apoio para o lado da política financeira do atual Governo. Assim sendo, o Presidente tem em suas mãos forças políticas decisivas para assegurar uma sucessão que oferece todas as garantias para a continuidade da presente política financeira". [47]

A confissão do Ministro sem dúvida impressionou Montagu. Embora tenha então anotado em seu Diário que se equivalia a pedir a ele que "acreditasse na permanência de um novo regime admitidamente baseado em intriga política", [48] ela e o fato de que as eleições parlamentares de março deram uma maioria confortável ao Governo foram os únicos argumentos que apresentaria, mais tarde, em seu relatório aos banqueiros como garantia de que os brasileiros levariam a cabo as recomendações da Missão, como estabelecido no Rio de Janeiro.

Embora esse encontro tenha marcado o início das reuniões formais, estas seriam interrompidas até o retorno de Montagu de São Paulo em meados de fevereiro. Contudo, os arquivos da Missão mostram claramente que, após essa primeira estada no Rio de Janeiro para reunião de dados e sondagem de opiniões, já se haviam formado as idéias da Missão sobre os diversos assuntos que haveria de abordar. Assim, antes que esta exposição entre na rodada final de negociações, conduzida na segunda metade de fevereiro, tentar-se-á apresentar aqui um relato da evolução de suas opiniões, pois isto fornecerá uma estrutura organizada para o entendimento destas últimas conversações.

Primeiramente, a Missão tinha como essencial reformar as técnicas de orçamentação federais de modo a permitir que o Governo efetivamente implementasse uma política fiscal mais restritiva. Muito embora Montagu rapidamente tenha chegado à conclusão de que a nova maquinaria para efetivar o controle do orçamento construída pelo Governo "parecia ser perfeita" [49] e tenha endossado totalmente o que acreditava ser um reconhecimento geral de que

47 Vidal para Montagu, 3 de março de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 5. Até mesmo os Estados que não deram seu apoio à candidatura Bernardes foram explicitamente mencionados por Sampaio Vidal como estando agora sob controle.

48 *Diário Montagu*, p. 65.

49 *Ibid.*, p. 13.

"o governo está procurando colocar suas finanças em ordem [e] já melhorou de fato o recolhimento de impostos e sua contabilidade além do que se poderia esperar",[50] a Missão criticava bastante os procedimentos de elaboração do orçamento. Na sua opinião, "chamava-se de orçamento a uma miscelânea de ordens de suprimento, autorizações para gastos e pedidos de empréstimos... [que, além do mais,]... misturava despesas de capital com despesas de custeio".[51]

Este julgamento era bastante próximo da verdade. Não havia de fato, nos procedimentos orçamentários brasileiros, qualquer mecanismo — a não ser a força política do Governo do momento — que garantisse que as despesas num dado ano se mantivessem em linha com a receita e as operações de crédito votadas, nem que o desembolso dos recursos obtidos a partir de operações de crédito fossem destinados aos fins para os quais os empréstimos haviam sido obtidos. A principal razão para isso residia na autorização tradicionalmente outorgada no orçamento para a abertura de "créditos adicionais" — além das despesas orçadas, para as quais se havia realizado provisão inadequada ou não se havia providenciado qualquer receita, muitas vezes sem indicação de seu montante — que eram usualmente votados nos últimos dias da passagem do orçamento pelo Congresso e apressadamente aprovados, freqüentemente por motivos políticos.[52]

Além disso, também no *front* orçamentário, a Missão acreditava ser importante obter alguma redução definitiva nos gastos públicos. Não é surpreendente, portanto, que os ingleses se tenham fixado na idéia de sugerir a criação de uma comissão de pessoas eminentes de fora do serviço público que investigariam as diversas propostas de gastos dos ministérios e aconselhariam possíveis cortes, em espe-

[50] Montagu para Lionel de Rothschild, 8 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

[51] *Report by the Financial Mission to Brazil to Messrs. N. M. Rothschild and Sons, Messrs. Baring Brothers and Co., Ltd. and Messrs. J. Henry Schroeder and Company*, *in* R. A. 111/309. De agora em diante, far-se-á referência a esta fonte como o *Relatório aos Banqueiros*.

[52] Esses créditos adicionais eram mencionados na literatura brasileira contemporânea sobre finanças públicas como a "cauda do orçamento".

cial os de pessoal, assemelhando-se ao então criado *Geddes Committee* na Inglaterra.[53]

Quanto à política fiscal, portanto, a Missão tinha duas metas: introduzir um novo sistema de procedimentos orçamentários, destinado basicamente a eliminar a "cauda do orçamento", que restringisse as despesas correntes ao limite dado pela receita aprovada e limitasse os empréstimos, exceto para itens de despesas de capital; e assegurar a criação do comitê de vigilância sobre as despesas.

O segundo problema que preocupava os ingleses era como diminuir o endividamento externo excessivo dos Estados e municípios. A razão para essa preocupação era o efeito depressivo que o inadimplemento de alguns Estados, que se haviam endividado pesadamente durante o *boom* de antes da guerra, vinha tendo sobre as cotações do grande número de títulos federais emitidos através dos Rothschild e negociados em Londres. Era um antigo desejo dos banqueiros que o Governo brasileiro exercesse alguma forma de controle sobre os empréstimos externos públicos não federais, já havendo tentado infrutiferamente, em 1912, forçar o Governo a passar uma legislação a respeito.[54] Até então, as autoridades federais haviam-se resignado a fazer advertências públicas, de tempos em tempos — em geral, por insistência dos banqueiros — negando qualquer responsabilidade com relação às obrigações não federais. A Missão, contudo, havia-se empenhado em encontrar uma solução final para o problema, embora esta requeresse alterar a Constituição

53 Essa proposta ainda seria levada ao Governo brasileiro, apesar da desconfiança de Lynch de que "um Comitê Geddes é impossível neste país, porque não há brasileiros imparciais" (ver *Diário Montagu*, p. 56). Entretanto, o próprio Sampaio Vidal havia feito, em novembro de 1922, discurso louvando a criação do Comitê Geddes, embora isto aparentemente não fosse conhecido pela Missão. Ver R. de A. Sampaio Vidal, *Banking Organization and Financial Recovery*: *Speeches 1922* (Rio de Janeiro: Lytho-Typographia Fluminense, 1923), p. 13.

54 Cf. W. Fritsch, "Aspectos da Política Econômica no Brasil: 1900-1914", *in* P. Neuhaus (ed.), *Brasil: Uma Visão Histórica* (Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979).

de 1891, fortemente federalista, encontrando feroz oposição dos governos estaduais.[55]

A terceira questão era a política brasileira de café. Os Rothschild tradicionalmente não simpatizavam com esquemas governamentais de sustentação de preços, a não ser em circunstâncias muito especiais, e certamente não aprovariam agora qualquer emprego de recursos federais para isso, dada a vulnerável posição financeira do Governo e o início dos pagamentos de amortização do *funding loan* de 1914 somente três anos à frente. Entretanto, apesar das primeiras afirmações enfáticas de Sampaio Vidal de que o Governo não estava comprando café,[56] Montagu veio rapidamente a saber que um novo esquema de sustentação do café "que agradava muito a Vidal" havia sido recentemente aprovado.[57] A essência do novo plano estava no fato de que o sistema de controle dos preços do café, pela regulação de fornecimento aos portos através da retenção de estoques excedentes nos "armazéns reguladores" recentemente construídos, praticada com sucesso no segundo trimestre de 1923, seria tornado permanente. Para financiar o novo esquema, o Governo propôs obter um empréstimo externo que seria pago com o resultado da arrecadação de um imposto de 0,8 mil-réis-ouro por saca, a ser recolhido pelos Estados produtores e pagos pelos fazendeiros, através das estradas de ferro que recolhiam o café para entrega aos armazéns do Governo, em uma conta especial no Banco do Brasil.

Embora a impressão inicial de Montagu fosse de que "o governo não quer, e talvez não possa, se manter fora das transações com

[55] No dia 5 de janeiro, em entrevista com o Ministro da Justiça, Montagu foi informado de que o Congresso havia discutido, por muitos anos, um projeto que submetia os empréstimos estaduais à autorização federal, mas que se tratava "de um projeto muito difícil de ser posto em lei, pois os representantes de cada estado tendiam a acreditar que, caso fossem politicamente impopulares com o governo do momento, os empréstimos de seu estado não seriam aprovados". *Diário Montagu*, p. 27.

[56] *Diário Montagu*, p. 10.

[57] *Ibid.*, p. 33. Os detalhes legais da criação do Instituto para a Defesa Permanente do Café faziam parte da lei orçamentaria de 1924, publicada no *Diário Oficial* de 1.º de janeiro de 1924.

café, em função da enorme influência de São Paulo",[58] estava convencido de que "essas transações com café... correm riscos claros de inflação e acumulação de estoques",[59] e esses receios o levariam a pressionar as autoridades brasileiras para evitar qualquer envolvimento com o Instituto. Além disso, sua posição de negociação na questão era muito forte, pois, como empréstimos brasileiros para a valorização do café não podiam, no momento, ser obtidos em Nova York, sua viabilidade financeira dependia de apoio de Londres, sobre o qual a Missão poderia influir decisivamente.

A quarta questão de que iria tratar a Missão seria a possibilidade de um tratado comercial anglo-brasileiro com cláusula de nação mais favorecida, constantemente recusado pelo Brasil e caro ao Foreign Office inglês. Embora esse assunto tenha levado Montagu a um rápido exame de consciência,[60] prevaleceu ao final o ponto de vista clássico da City, e não se insistiu sobre a questão.[61]

O quinto problema era o de como minimizar o valor total em libras do empréstimo solicitado, dada a quantia necessitada pelo Governo brasileiro. Para os ingleses, a solução estaria em se induzir o Governo a levantar o que pudesse através de uma emissão interna de títulos em mil-réis e pela alienação de alguns de seus ativos vendáveis. Ambas as possibilidades seriam perseguidas, mas não sem sérios obstáculos: a primeira, como já se mencionou, seria limitada pela dimensão do mercado de capitais brasileiro; quanto à segunda, seria combatida, pois o Governo não poderia vender ou arrendar por longo período as duas companhias públicas que atraíam a atenção da Missão — o Lloyd Brasileiro e a Central

58 Montagu a Lionel de Rothschild, 8 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

59 *Ibid.*

60 "Não me parece adequado misturar negócios com política. Por outro lado, qual o argumento contra se sugerir ao governo brasileiro que é uma boa coisa dar às mercadorias inglesas o tratamento de mais favorecidas? Addis, sem dúvida, diria que a City nada tem a ver com os industriais, mas não estaria chegando a época em que a City faria bem em se proteger, mostrando alguma identidade de interesse com as classes industriais?" *Diário Montagu*, p. 36.

61 Note-se, também, que o término, em 1923, das tarifas preferenciais concedidas aos Estados Unidos e Bélgica diminuiu em muito a importância dessa questão.

do Brasil — sem ter que vencer considerável oposição política. No entanto, mesmo tendo sido Montagu informado, no dia 15 de janeiro, pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, que o Governo poderia arrendar todas as suas estradas de ferro menos a Central, pois isto seria "difícil politicamente",[62] a questão seria novamente trazida à baila durante a rodada de negociações em fevereiro, já que a São Paulo Railway, de propriedade inglesa, tinha interesse em adquirir a Central.[63] Quanto ao Lloyd, além do fato de que uma tentativa anterior de vendê-lo, antes da guerra, havia sido bloqueada no Congresso, a lei brasileira proibia a operação de bandeiras estrangeiras nas linhas de cabotagem, que constituíam, de longe, o serviço mais importante da companhia.

O sexto ponto que preocupava a Missão surgiu de seu apoio às reclamações das estradas de ferro inglesas de que o controle exercido pelo Governo sobre seus fretes não as havia permitido elevá-los o suficiente para compensar a redução de seus lucros em libras, causada pela forte desvalorização cambial do pós-guerra.[64] A solução encontrada neste caso seria propor a criação de um Tribunal Ferroviário "independente", com representação inglesa, para estruturar e controlar a política ferroviária. Para adoçar a proposta, Montagu persuadiu outros membros da Missão a apoiar a emissão em Londres de um empréstimo especial de 5 milhões de libras para a recuperação e construção de estradas de ferro.[65]

O penúltimo problema que deparava a Missão era o de como dissuadir o Presidente de ir adiante com seu plano siderúrgico. Montagu discordava seriamente dos planos governamentais, mas deve-se enfatizar que suas objeções provinham do receio de que sua implementação tornasse necessário um aumento injustificável dos gastos públicos, e não de qualquer intenção de restringir o desen-

[62] *Diário Montagu*, p. 54.

[63] *Ibid.*, p. 26.

[64] Essas reclamações estavam sendo alardeadas pela imprensa financeira inglesa. Ver, por exemplo, o editorial "The British Mission to Brazil", *in South American Journal*, de 11 de dezembro de 1923.

[65] *Diário Montagu*, p. 80.

volvimento da produção de ferro e aço no Brasil.[66] Não se encontrou, contudo, nenhuma forma eficaz de fazer o Governo abandonar seu plano até que a Missão retornou de São Paulo.

Por último, e mais importante, havia a delicada tarefa de conseguir o que Montagu chamou de "alguma forma palatável de controle financeiro estrangeiro".[67] Este assunto havia sido levantado em Londres e, como apontado acima, antes de sua chegada ao Rio de Janeiro, os ingleses eram de opinião que se deveria encontrar algum modo de controle, pelos banqueiros, sobre a política financeira brasileira. Esse ponto de vista fortaleceu-se à medida que progrediam os trabalhos no Brasil, mas, no entanto, até 21 de janeiro ainda não se havia decidido quanto a uma proposta concreta.[68]

Embora o ponto de vista dos Rothschild (e, conseqüentemente, o ponto de vista inicial da Missão) favorecesse "o emprego de um representante dos banqueiros pelo Governo para observar o progresso das reformas [propostas]... e usar sua influência para impedir a recorrência da atual situação",[69] pelo final de janeiro, entretanto, a atenção da Missão começou a ser atraída para a possibilidade de obter influência inglesa sobre o Banco do Brasil.

Ironicamente, a idéia de propor a venda da participação de 52% que o Governo mantinha no Banco havia surgido, no início de janeiro, considerando-se que este era mais um ativo público disponível para venda, ou, como Montagu colocou na época, "um outro

66 Como escreveu a Londres: "O Governo parece estar resolvido a um aumento, ao invés de a uma diminuição, dos empreendimentos governamentais. Têm um projeto agora, para a construção de usinas de aço, o qual exigirá todo nosso tempo para dissuadi-los e que os envolverá em exigibilidades cujas dimensões nunca foram adequadamente calculadas e talvez não o possam ser". Montagu a Lionel de Rothschild, 8 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

67 Ver nota de rodapé n.º 30.

68 "Tudo indica que o âmago da questão reside na forma de controle das finanças. Em que medida seremos bem-sucedidos nisso, não sei". Montagu a Lionel de Rothschild, 21 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

69 *Relatório aos Banqueiros*, p. 20.

método de encontrar dinheiro para o Governo brasileiro".[70] No entanto, à medida que a Missão aprofundava sua compreensão das instituições brasileiras e de seus instrumentos de política econômica, não escapou à sua atenção o fato de que a reforma monetária de 1923 havia formalmente transferido o controle sobre a política monetária para o Banco do Brasil e de que, se a influência ainda exercida pelo Governo sobre o Banco pudesse ser eliminada, este poderia efetivamente ser usado para impor disciplina orçamentária. Além do mais, a Missão havia sido explicitamente instruída pelos banqueiros londrinos a procurar encontrar meios de prevenir outras desvalorizações cambiais.[71] Como o Banco tinha, em épocas normais, influência decisiva sobre os mercados brasileiros de câmbio, este vinha a ser o instrumento natural através do qual se poderia atingir esse objetivo. Ademais, como boa parte das exigibilidades que o Governo brasileiro desejava financiar eram devidas ao Banco e poder-se-ia facilmente sugerir que o resultado da venda das ações do Governo fosse empregado em saldar essa dívida,[72] caso Londres tivesse interesse em adquirir as ações isto poderia ser feito sem aumentar o montante total do empréstimo que o Governo brasileiro desejava lançar em Londres, pois as dívidas do Governo seriam reduzidas *pro tanto*.[73] Por último, a Missão deve ter notado o fato de que o Banco, em anos recentes, havia distribuído dividendos de 20% — o máximo permitido pelos estatutos — apesar de consideráveis aumentos de suas reservas.[74]

[70] *Diário Montagu*, p. 38. Os ingleses estavam cientes de que esta proposta, como muitas outras, seria combatida. No entanto, em 11 de janeiro, a sugestão moderada de Addis, de que se propusesse a redução da participação do Governo no Banco, aumentando-se o número de diretores eleitos pelos acionistas privados, foi rejeitada por Montagu, como sendo "muito tímida". *Diário Montagu*, p. 49.

[71] *Memorandum on the Terms of Reference, Financial Mission to Brazil*, in R. A. 111/220, pasta n.º 6.

[72] Como, de fato, foi finalmente sugerido. Cf. *Report Submitted to His Excellency the President of Brazil* (Londres, 1924). Este documento será indicado, daqui em diante, como *Relatório ao Presidente*.

[73] A participação acionária do Governo no Banco, avaliada a preços de mercado, estava, no momento, abaixo de suas dívidas para com ele.

[74] *Relatório do Banco do Brasil* (1922 e 1923), pp. 11 e 14, respectivamente.

Assim, quando essas considerações amadureceram, Montagu telegrafou para Londres, informando que a Missão estava pensando em incluir a venda das ações do Governo no Banco como uma de suas propostas, e perguntava se os Rothschild "ou seus amigos" estariam interessados em comprá-las.[75] A resposta dos banqueiros foi tão realista quanto rápida: "Nós" – disseram – "discutimos a questão do Banco do Brasil com nossos amigos e chegamos unanimemente à conclusão de que, embora concordemos com V. S.ª que seria excelente o Banco do Brasil ser independente do Governo brasileiro, cremos que seria extremamente impopular no Brasil ter seu banco nacional como propriedade de estrangeiros, e não cremos que seria aconselhável controlarmos tal instituição na medida em que poderia acarretar sérias dificuldades entre o Governo e nós mesmos. Nessas condições, cremos que se V. S.ª propuser ao Governo brasileiro a venda de suas ações ele deva fazê-lo aos seus próprios cidadãos".[76]

Montagu surpreendeu-se com essa resposta e, em forte defesa de sua posição, imediatamente lembrou a Rothschild que o ponto de vista dos banqueiros quando a Missão deixou Londres, e a única convicção firme formada pela Missão, era de que a única garantia de uma política financeira segura no Brasil "seria de que houvesse algum elemento estrangeiro, isto é, inglês, no sistema financeiro", e concluiu, inequivocamente, dizendo "ver que as melhores posições para esse elemento seriam, em primeiro lugar, na Diretoria do Banco do Brasil e, em segundo, no Tribunal de Contas".[77] Os Rothschild responderam deixando claro que concordavam com o fato de que a implementação das recomendações da Missão requereria "supervisão inglesa", mas reafirmavam sua opinião de que o Banco deveria ser vendido a brasileiros.[78] Montagu, contudo, já estava fortemente

75 Montagu a Lionel de Rothschild & Sons, 24 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 4.

76 N. M. Rothschild & Sons a Montagu, 25 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 4.

77 Montagu a N. M. Rothschild & Sons, 26 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 4.

78 N. M. Rothschild & Sons a Montagu, 1.º de fevereiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 4.

apegado à sua própria alternativa, que seguiria até mesmo contra o conselho dos banqueiros, embora não sem abandonar de todo as tentativas de incluir uma representação de Londres no poder executivo brasileiro, como estes preferiam.

Era assim, a grosso modo, como se posicionava a Missão ao final de seu primeiro mês no Rio de Janeiro. Resumindo seus próprios sentimentos sobre a abrangente questão do empréstimo, Montagu, embora exprimisse irritação com o que chamou de "peculiar e precário" funcionalismo público brasileiro, concluiria que ele mesmo estava "rapidamente se inclinando para a idéia de dar a eles o que pediam, sob condições".[79] No dia 31 de janeiro, dois dias após uma curta entrevista com o Presidente, em que a Missão lhe entregou um *aide-mémoire* com um sumário do que se propunha a recomendar sobre a maior parte dos temas, partiram para São Paulo. "Depois dessa entrevista" — escreveu otimisticamente Montagu — "não temos mais segredos, a não ser aquele sobre a influência financeira e poderemos pôr mãos à obra".[80]

A visita a São Paulo constou somente de aparições em público, visitas a fazendas de café e outras amenidades, não tendo qualquer importância para as negociações em curso.[81] Em 12 de fevereiro, a Missão estava de volta ao Rio de Janeiro, e o memorando entregue ao Governo na sua partida já havia sido digerido pelo Ministério. A partir daí, acelerou-se o ritmo das negociações.

No dia 19 de fevereiro, Montagu encontrou-se com Francisco Sá, Ministro da Viação e Obras Públicas, para discutir as propostas relativas à política de estradas de ferro e à venda de empresas públicas. Ao se iniciarem as discussões, o Ministro salientou que as dificuldades do sistema ferroviário se deviam à falta de material rodante causada pela guerra e que, embora concordasse que o capital estrangeiro fosse necessário para recuperá-lo, era politicamente im-

79 *Diário Montagu*, pp. 82-83.

80 *Ibid.*, p. 79.

81 Montagu a Lionel de Rothschild, 31 de janeiro de 1924, *in* R. A. 111 220, pasta n.º 2. Montagu descreveu sucintamente o que essa visita significou: "Fomos a jantares, almoços e tivemos conversas infindáveis: Está gostando do Brasil? O que farão com o câmbio? Não o elevem muito!" *Diário Montagu*, p. 198.

possível elevar as tarifas ferroviárias, em especial as da Central.[82] Montagu respondeu que o Tribunal Ferroviário proposto escaparia às considerações políticas e propunha que nele houvesse representação estrangeira, para tornar mais fácil o lançamento de um empréstimo especial para as estradas de ferro.[83] Seguiu-se uma discussão, e Sá, por fim, concordou, "já que o Brasil precisava de investimento estrangeiro", advertindo, contudo, que "nenhum governo poderia vender a Central".[84] Quanto ao Lloyd, disse sem rodeios a Montagu que o Governo vendê-lo-ia imediatamente.[85]

Na noite do mesmo dia, ocorreu o primeiro de uma série de encontros com Sampaio Vidal. A primeira questão a ser abordada foi o plano siderúrgico. O Ministro reafirmou que o projeto do Governo não levaria a nenhum gasto excessivo, acrescentando que Bernardes pensava que o Brasil deveria produzir aço por questões estratégicas. Entretanto, quando Montagu propôs que se congelasse o projeto até que estivesse de volta a Londres, onde tentaria obter apoio financeiro para ele, o Ministro concordou e passaram à questão delicada da política do café.[86]

Vidal considerou a sugestão de Montagu de entregar a administração do esquema de sustentação de preços a algum tipo de associação de fazendeiros como completamente irrealista, com base no fato de que estes não possuíam a organização nem as habilidades necessárias, e rebateu como improcedentes as críticas usuais de que a valorização encorajaria a concorrência estrangeira e levaria a um excesso de plantio no Brasil. Após longo debate, ficou claro que o Brasil não deixaria os preços do café ao sabor das forças de mercado, mas Montagu se satisfez com as garantias que o Ministro ofereceu quanto ao papel que o Governo Federal pretendia exercer no seu controle. Segundo o Ministro, embora ainda houvesse disputa quanto a se os cinco membros da diretoria do Instituto do Café seriam nomeados pelo Governo ou eleitos pelos interesses cafeeiros,

82 *Diário Montagu,* p. 84.
83 *Ibid.*
84 *Ibid.,* p. 85.
85 *Ibid.,* p. 86.
86 *Ibid.,* p. 89.

o Governo pretendia implementar a lei que criava o Instituto, mas assegurou que, de uma forma ou de outra, não garantiria o empréstimo externo a ser levantado para colocar em operação o esquema, restringindo seu envolvimento à supervisão do recolhimento do imposto especial pelas estradas de ferro. Quando, por fim, Montagu indagou diretamente se "podia voltar para casa e dizer que o Governo em nenhuma circunstância voltaria a comprar café?", a resposta de Vidal foi afirmativa, que eles não "tencionavam comprar, mas que o Instituto compraria café". [87]

Do café passaram à possibilidade de venda de ativos públicos. O Ministro da Fazenda repetiu as palavras de Francisco Sá de que o Governo venderia o Lloyd, com a condição de que deveria manter a cabotagem sob bandeira brasileira, mas que a venda da Central era "politicamente impossível". [88] Montagu não insistiu sobre a Central, mas mencionou com cuidado, pela primeira vez, a venda das ações do Banco do Brasil como outra possibilidade. [89] O Ministro não se ofendeu com essa sugestão, informando, contudo, que "o Governo estava muito ansioso em separar o Banco do Brasil do Estado... mas que não consideravam o momento atual como oportuno para efetivar essa mudança. A opinião pública no Brasil encontrava-se dividida quanto a se, de fato, deveria existir um Banco do Brasil como banco central e, até que estivesse firmemente estabelecido que ele devesse agir assim, o Governo precisava estar em posição de proteger o Banco. Afinal de contas, o Presidente do Federal Reserve Board era o Secretário de Tesouro Americano, o Presidente do Banco da França era designado pelo governo, o Presidente do Reichsbank, antes da guerra, era nomeado pelo governo..." [90] O argumento de Vidal não deixou de impressionar Montagu; entretanto, após algumas observações admitidamente fracas, este manifestou sua insatisfação com o que considerava uma atitude de não comprometimento do Governo durante as negocia-

87 *Ibid.*, pp. 90-91.

88 *Ibid.*, p. 92.

89 "... eu a mencionei, porém, como um terceiro ativo que havíamos descoberto e que poderia ser alienado para suprir o Governo com recursos". *Diário Montagu*, p. 93.

90 *Diário Montagu*, p. 93.

ções,[91] e estas palavras mais fortes levaram o Ministro a dizer que "não era de modo algum contra a venda das ações do Banco do Brasil; estava preparado a fazê-lo se [a Missão] insistisse no assunto. Só pedia que considerassem se... isso deveria ser feito agora, imediatamente. Seria acertado num país novo como este deixar aos banqueiros privados o controle total das emissões bancárias e da moeda?"[92] Montagu não deu resposta a esta pergunta e ambos concordaram em retomar o assunto em outra ocasião.

As negociações entre Sampaio Vidal e Montagu continuaram no dia seguinte, mas não há evidência de que o assunto da venda do Banco tenha sido tratado nessa ocasião. Essa reunião foi ocupada inteiramente pelas questões da reforma orçamentária e do controle federal sobre empréstimos externos públicos não federais. Também nessas questões, houve pouca oposição às propostas inglesas. O Governo nada tinha, em princípio, contra uma política fiscal restritiva, pois, de fato, a promessa de seguir tal política constava proeminentemente da plataforma eleitoral de Bernardes. Assim, embora a reforma orçamentária proposta pelos ingleses fosse possivelmente mais radical que aquela que o Governo teria levado a cabo por iniciativa própria,[93] o Ministro da Fazenda aceitou tentar implementá-la, deixando implícito, contudo, que isto deveria resultar na possibilidade de obter o empréstimo.[94] A recomendação de um "Comitê Geddes" também foi firmemente apoiada por Vidal,[95] que assegurou a Montagu, quanto à questão dos empréstimos estaduais e municipais, que o Governo estava "negociando com os novos Presidentes dos estados com vistas a ver se poderiam obter meios, à margem da Constituição, de fazer com que qualquer tentativa dos estados e municípios de tomar empréstimos devesse ser aprovada pelo Governo Federal".[96]

91 *Ibid.*

92 *Ibid.*, pp. 93-94.

93 A abolição da "cauda do orçamento", por exemplo, era inconstitucional.

94 Montagu entendeu que o Ministro pretendia que as reformas "estivessem condicionadas a que o Governo obtivesse a consolidação da dívida [flutuante]". *Diário Montagu*, p. 99.

95 *Diário Montagu*, p. 500.

96 *Ibid.*, pp. 101-102.

Na segunda-feira, 18 de fevereiro, as negociações continuaram, e Cincinato Braga, Presidente do Banco do Brasil, tomou parte para discutir os detalhes técnicos do acordo de 1923 entre o Banco e o Tesouro[97] e a política cambial. Montagu não escondeu sua admiração pela reforma monetária de 1923 e, depois de alguns comentários dos brasileiros sobre as dificuldades com que ainda se deparavam para transformar o acordo em lei,[98] insinuou ter ouvido boatos de que essas dificuldades se deviam, de fato, ao receio de que o acordo, como estabelecido, não seria suficiente para tornar o Banco independente do Tesouro. Tivesse ou não a intenção de ser provocador, este comentário levou o Presidente do Banco a fazer uma longa — e, nas circunstâncias, bastante inoportuna — declaração de que ele e o Ministro da Fazenda compartilhavam desses temores "... e estavam muito ansiosos em assegurar, o mais rapidamente possível, a completa independência do Banco do Brasil com relação ao Governo" e que a solução que preferia pessoalmente, "... caso as eleições dêem um resultado que possibilite fazer passar tal lei, seria a venda das ações do Governo no Banco do Brasil aos outros bancos no Brasil, tanto nacionais quanto estrangeiros, e estabelecer o banco de emissão nos moldes do Federal Reserve Bank de Nova Iorque. . .", continuando o Presidente do Banco a ser nomeado pelo Governo, mas sem poderes para sobrepor-se aos Diretores, como tinha então.[99]

[97] Este acordo detalhava operacionalmente a lei que dava direitos de emissão de moeda ao Banco do Brasil.

[98] O acordo já estava em vigor, mas não havia ainda sido totalmente legalizado, devido à discordância pendente quanto a se o Tesouro ou o Banco deveria aceitar o passivo representado pelos 400 mil contos em papel-moeda que haviam sido emitidos pela extinta Carteira de Redescontos. Bernardes preferia cancelar a dívida do Banco ao Tesouro, que essas cédulas legalmente representavam, contra igual quantia do débito de curto prazo do Tesouro em favor do Banco, considerando-se as cédulas como parte do total de passivo em papel-moeda do Tesouro transferido ao Banco pelo acordo de 1923. Vidal e Braga sustentavam o ponto de vista oposto, de que o Tesouro deveria honrar *in totum* sua dívida com o Banco. Essa questão era de interesse para a Missão, pois seu desfecho afetaria o montante do endividamento do Governo para com o Banco. Ver *Diário Montagu*, p. 104.

[99] *Diário Montagu*, p. 104.

Montagu não poderia ter desejado ouvir declaração mais próxima a seu próprio ponto de vista e, depois de dizer a Braga que aquele era "exatamente o esquema que recomendaríamos", perguntou se este o auxiliaria se a Missão assim o colocasse em seu relatório a Bernardes.[100] Nesse ponto, segundo Montagu, Braga "pareceu receoso de ter ido um pouco longe demais", e voltou atrás, dizendo que a questão não havia sido discutida com Bernardes e que esperava que, se a Missão desejasse fazer qualquer recomendação, o fizesse "em termos gerais".[101] Seu deslize, contudo, renovou as esperanças de Montagu — algo abaladas desde a reação do Ministro da Fazenda, alguns dias antes — de que poderia ser viável obter o controle do Banco.[102]

No dia seguinte, Sampaio Vidal e Montagu encontraram-se de novo para fixar a questão final, isto é, a quantia líquida de ajuda financeira imediatamente necessitada pelo Governo. O Ministro trouxe estimativas definitivas da dívida flutuante e, mais uma vez, enfatizou que não havia alternativa a um empréstimo externo, pois "a emissão, até mesmo, de 500 apólices, afeta o mercado".[103] Montagu sugeriu que alguns dos credores brasileiros poderiam aceitar pagamento em apólices, mas essa idéia foi rejeitada com o argumento de que também estes tinham dívidas a cobrir e exigiam dinheiro. Entretanto, acordou-se, finalmente, que de 100 a 150 mil contos poderiam ser obtidos internamente, não em apólices, mas em "títulos de prazo bastante longo, a 7% ou 7 1/2%".[104]

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

102 Montagu deixou a reunião sentindo que "... devo pressioná-los a ir adiante com o esquema e devo pressionar os bancos em Londres a aceitá-lo". *Diário Montagu*, p. 105. No mesmo dia, escreveu a Londres, dando conta do "acordo" entre Sampaio Vidal e Braga, de que era desejável vender o Banco. Montagu a Lionel de Rothschild, 18 de fevereiro de 1924, *in* R. A. 111/220, pasta n.º 2.

103 *Diário Montagu*, p. 110.

104 *Ibid.*, pp. 110-111. Como a inflação e as altas taxas de juros tinham imposto às apólices comuns de 5% — na verdade, perpetuidades — um forte desconto, esse novo tipo de título com taxa nominal de juros mais elevada e com vencimento definido já havia sido recentemente lançado.

Como essa reunião havia encerrado a discussão de todas as questões trazidas pela Missão, Sampaio Vidal levou os resultados das negociações à consideração de Bernardes e, no dia 21 de fevereiro, participou informalmente a Montagu que o Presidente se achava em perfeito acordo com elas: as estradas de ferro e o Lloyd poderiam ser vendidos, com as restrições negociadas; poder-se-ia lançar um empréstimo interno até o valor de 150 mil contos; esperaria pela proposta de Montagu quanto à siderurgia; seriam introduzidas emendas constitucionais para controlar empréstimos não federais e, até então, empregar-se-iam métodos informais de pressão para reduzi-los; foram aceitas as propostas de reforma orçamentária e o Presidente estava "entusiasmado" com a idéia de um Comitê Geddes. [105]

Com essas certezas, a Missão sentou-se para redigir seu Relatório ao Presidente, que se pretendia incorporasse as propostas para as quais seria solicitada a promessa formal de Bernardes, numa última entrevista antes de partirem. Deve-se notar, contudo, que não havia obtido aceitação, de nenhuma das duas formas imaginadas pela Missão, para assegurar influência sobre a administração da política financeira brasileira. Nas duas ocasiões em que a venda do Banco do Brasil havia sido mencionada, a posição brasileira — embora a princípio mais favorável do que se poderia suspeitar *a priori* — tornava-se, por fim, evasiva, e o assunto não havia sido enfatizado claramente pelos ingleses como sendo uma condição urgente ou necessária para a concessão do empréstimo, nem constava das propostas mencionadas por Vidal como tendo recebido a aprovação do Presidente; e a alternativa de se criar uma representação dos banqueiros, em alguma posição importante do Governo, não havia sequer sido tocada durante as negociações. Possivelmente por causa disso, a Missão concordou, durante o processo de redação do Relatório, com a opinião de Sir Henry Lynch de que deveriam "fazer uma proposta de que os banqueiros designassem alguém que pudesse assegurar-lhes de que as reformas estavam sendo executadas e de que o empréstimo estava sendo corretamente despendido". [106] Assim,

105 *Diário Montagu*, pp. 113-114.

106 *Ibid.*, p. 116.

em 22 de fevereiro, Lynch foi ter com Vidal para propor a idéia de um "consultor" inglês no Tesouro.[107]

Embora a sugestão tenha sido colocada com grande cuidado e após longa preparação, o Ministro da Fazenda objetou energicamente a ela. Nas próprias palavras de Lynch, "Vidal passou por todas as cores do arco-íris e perdeu completamente a cabeça"[108] e, como relataram mais tarde aos banqueiros, "... foi ao ponto de dizer que preferia abandonar qualquer esperança de restaurar a posição financeira do Brasil antes de consentir com a 'fiscalização' do Tesouro; que [a Missão] havia obtido seu consentimento e estava esperançoso que recebessem o do Presidente para [suas] outras propostas, mas que ele nunca colocaria esta proposta para o Presidente: que se o fizesse, não seria aceita e que nenhum governo que consentisse com ela poderia sobreviver".[109]

A reação de Vidal foi discutida na noite do mesmo dia pelos membros da Missão, que chegaram à conclusão de que "... estavam pedindo muito".[110] Apesar da lembrança de Lord Lovat de que "os Rothschild atribuíam [a essa concessão] grande importância", concordaram em deixar que os banqueiros "trouxessem o assunto de novo à baila, de Londres".[111] Montagu, contudo, incluiria a venda do Banco do Brasil, nos moldes sugeridos pelo Presidente do Banco, entre as propostas de seu relatório a Bernardes e insistiria pessoalmente com ele para uma definição do assunto, em sua última reunião.

A minuta do relatório foi assinada pelos ingleses no sábado, 23 de fevereiro, foram entregues cópias a Bernardes e Sampaio Vidal e marcou-se o encontro final com o Presidente para o fim de semana seguinte. Na semana que se seguiu, embora o Ministro da Fazenda

107 *Ibid.*

108 *Ibid.*

109 *Relatório aos Banqueiros,* p. 21.

110 *Diário Montagu,* p. 116.

111 *Ibid.,* p. 117. No seu relatório final os banqueiros, embora concordando que seria "útil ter-se tal representante", a Missão se declararia, contudo, convencida de que isto não poderia ser conseguido e que insistir sobre a questão "poderia impedir a aceitação de nossas outras propostas". *Relatório aos Banqueiros,* p. 21.

se tenha encontrado por vezes com Montagu, nada se discutiu de importante.[112] Finalmente, no dia 2 de março, dois dias antes da data em que a Missão deveria deixar o País, ocorreu o encontro decisivo com o Presidente.

Assim que terminaram as formalidades, Montagu indagou a Bernardes se iriam receber uma resposta formal ao relatório, pois, argumentou, precisariam informar aos banqueiros qual seria sua atitude.[113] Apesar da resposta do Presidente de que "estava tão de acordo com o relatório que descobriu que não havia nem tomado notas", decidiu-se, segundo sugestão de Montagu, que deveriam examinar todos os itens do relatório.[114]

Bernardes concordou, como esperado, com as recomendações de reforma orçamentária, com o lançamento simultâneo de títulos internos e enfaticamente assegurou aos ingleses que não haveria "empréstimos indiscriminadamente tomados no exterior", acrescentando que o Brasil "não iria tomar empréstimos de nenhuma outra fonte a não ser deles".[115] Quando se chegou à proposta de venda do Banco do Brasil, entretanto, o Presidente apenas emitiu seu assentimento "em princípio", pois não estava certo se aquele era "o momento para fazê-lo".[116] Sua indecisão nessa questão essencial foi imediatamente criticada por Montagu, que insistiu numa definição clara, ameaçando que os banqueiros "não ficariam contentes com concordância em princípio".[117] Embora a rispidez dessa inter-

112 Os arquivos mostram contudo, que, em virtude de o Governo considerar o Relatório ao Presidente um documento altamente delicado, ainda não havia tomado a decisão de publicá-lo. Em 27 de fevereiro, na véspera de uma cerimônia pública em que Montagu deveria fazer um discurso, Vidal pediu a ele para nem mesmo mencionar o Relatório. *Diário Montagu*, pp. 119-120. Esse cuidado em manter segredo era provavelmente exacerbado pelo fato de que as eleições parlamentares se realizariam no início de março.

113 *Diário Montagu*, p. 130.

114 *Ibid.*, pp. 130-131.

115 *Ibid.*, p. 131.

116 *Ibid.*, p. 132.

117 *Ibid.*

venção tenha chocado Bernardes.[118] Montagu permaneceu impassível, procurando dar a impressão de que se havia atingido um impasse fundamental e tentando forçar o Presidente a dar o próximo passo.[119] O blefe foi bem-sucedido e, depois de longa conversa com Sampaio Vidal, Bernardes anunciou uma proposta conciliatória de vender metade da participação acionária do Governo, argumentando que não gostaria de deixar o Banco sem influência governamental "para o caso de os Diretores estarem metendo os pés pelas mãos".[120] A justificativa para essa contraproposta estava, contudo, em contradição direta com a intenção declarada do Governo de abandonar qualquer poder sobre o Banco, e Montagu não demorou em reclamar que isso demonstrava que "não havia nem mesmo o assentimento em princípio alegado pelo Presidente, pois ele desejava deixar o controle efetivo e manter uma ligação, o que significava que sempre o Governo poderia interferir na liberdade do Banco do Brasil por razões políticas... e agora, enquanto pretende concordar conosco em princípio, procurava preservar a influência do Governo", e, sentindo a força de sua posição, concluiu exigindo, sem ambigüidades, "... uma resposta definitiva para nossa pergunta: tencionava ele seguir nossas recomendações ou não?"[121]

Após nova e demorada consulta com seu Ministro da Fazenda, o Presidente finalmente perguntou se a Missão "fazia qualquer objeção a um Presidente nomeado pelo Governo, contanto que o Presidente não tivesse força executiva e lá estivesse somente para presidir às reuniões".[122] Essa pergunta era desnecessária, contudo, pois essa mesma idéia havia sido apresentada aos ingleses pelo Presidente do Banco, alguns dias antes, e era a que eles haviam incluído em seu relatório! Tendo-se chegado a um acordo sobre a questão do Banco do Brasil, Bernardes declarou solenemente que a Missão

118 "Quando Lynch começou a tradução, [Bernardes] ficou muito vermelho, moveu-se constrangido em sua cadeira e sorriu para mim que só estava procurando uma forma para algo em que já estávamos de acordo". *Diário Montagu*, p. 132.

119 "Não movi um músculo, porque achava que se não fôssemos bem-sucedidos nesse blefe, a situação estava de fato perdida". *Diário Montagu*, p. 132.

120 *Diário Montagu*, pp. 132-133.

121 *Ibid.*, p. 133.

122 *Ibid.*

"poderia informar aos banqueiros e aceitar sua garantia de que faria tudo em seu poder para persuadir o Congresso a aprovar a legislação necessária para implementar as propostas do relatório", e as recomendações restantes foram aprovadas com pouca discussão.[123]

Na manhã seguinte, os ingleses visitaram Sampaio Vidal pela última vez. O Ministro, quando lembrado da importância de que as medidas propostas fossem tomadas o quanto antes "para influenciar a opinião pública em Londres", deu a garantia adicional de que a aprovação da legislação não seria difícil, pois as eleições recentes haviam dado ampla maioria ao Governo, tanto na Câmara como no Senado.[124] De fato, como mostra o relato que fez Montagu deste último encontro, a Missão deixou o Brasil sem a menor dúvida das intenções favoráveis do Ministro da Fazenda: "Chegamos ao Tesouro... para encontrar vazia a entrada habitualmente cheia. Quando entrávamos, do elevador, para o gabinete de Vidal, vi o que é certamente a cena mais patética que já presenciei; o pobre Vidal sozinho e sem auxiliares (pois todo o Ministério brincava carnaval), sentado numa máquina de escrever e trabalhosamente batendo e dedilhando no instrumento sua própria resposta a nosso relatório. Pode-se querer retrato mais convincente de determinação e seriedade?"[125]

4 — O estreitamento de opções e as mudanças de política econômica

Quando a Missão deixou o Brasil, a decisão quanto ao empréstimo passou a depender unicamente da reação dos banqueiros a seus conselhos. Entrevistado pelo *Times* na sua chegada em Southampton

[123] *Ibid.*, pp. 133-135. O Presidente até concordou com a venda da Central do Brasil, "caso pudesse ser feito". Curiosamente, depois de encerradas as negociações formais, Bernardes pediu a Montagu apoio financeiro para um plano destinado a deslocar a capital brasileira para o interior. Este último respondeu polidamente que investigaria o assunto em Londres. *Diário Montagu*, p. 135.

[124] *Diário Montagu*, pp. 143-144.

[125] *Ibid.*, p. 137.

no dia 21 de março, Montagu admitiu ter submetido um relatório ao Governo brasileiro, mas evitou discutir seu conteúdo.[126] Nesse ponto, contudo, a principal parte do relatório aos banqueiros já se encontrava pronta. Embora a Missão tenha dedicado dois terços de sua extensão a comentários sobre geografia, instituições e práticas da administração pública brasileiras, e até mesmo a referências à "marcada inteligência e grande charme"[127] dos brasileiros, a seção final desse documento é inteiramente reservada à discussão da questão central, isto é, dar ou não o auxílio financeiro solicitado pelo Governo brasileiro, à luz das concessões e garantias obtidas durante as negociações no Rio de Janeiro. Sobre esse assunto o relatório é claríssimo: depois de apontar exaustivamente as dificuldades em que se encontrava o Brasil, a Missão concluiu estar "satisfeita com as boas intenções do Governo e que este pretende fazer tudo em seu poder para obter economias nos gastos e implementar as outras reformas que foram sugeridas [e] recomenda enfaticamente que seja lançado um empréstimo com a menor demora possível".[128]

Entretanto, era improvável que o empréstimo pudesse ser negociado imediatamente. Apesar dos boatos sobre um empréstimo ao Brasil que logo começaram a aparecer na imprensa financeira inglesa,[129] havia necessidade de convencer os investidores das boas intenções do Governo brasileiro em implementar reformas financei-

126 *The Times*, de 22 de março de 1924. Indagado se um empréstimo seria necessário, acrescentou caracteristicamente: "Creio que podem equilibrar o orçamento, fazendo reduções nos gastos, e podem melhorar sua receita o suficiente, com determinação e coragem, para equilibrar orçamentos futuros, mas ainda assim ficarão com uma dívida flutuante de curto prazo muito grande, de um tipo que não temos neste país. Existe sob a forma de títulos por serviços prestados que não foram pagos".

127 *Relatório aos Banqueiros*, p. 6.

128 *Ibid.*, pp. 34-35. A conjectura feita por Marcelo Abreu, em seu excelente artigo sobre a Missão Niemeyer, de que "As considerações de Montagu [aos banqueiros] sobre a capacidade de pagamento do Brasil impediram que os Rothschild concedessem novo empréstimo ao Brasil", é incorreta. Cf. M. de P. Abreu, "A Missão Niemeyer", *in Revista de Administração de Empresas* (julho/agosto de 1974), p. 12.

129 O *South American Journal*, de 29 de março de 1924, por exemplo, noticiava que "há razões para se crer que um grande empréstimo [para o Brasil] será acertado em futuro próximo..."

ras fundamentais, manobra que requeria boa dose de habilidade política, além de tempo, para ser executada, pois o Congresso — de quem dependiam diversas das reformas propostas — não voltaria a se reunir antes do início de maio.

Os primeiros passos concretos nessa direção vieram com uma série de atos e declarações públicas do Governo ajustados aos acordos do Rio de Janeiro e com uma troca de telegramas entre o Ministro da Fazenda e Montagu sobre a forma final do relatório ao Presidente, com vistas à sua publicação.

As primeiras providências ocorreram ao final de abril, na assembléia de acionistas do Banco do Brasil. Foi aí anunciado o esquema de cancelar os 100 mil contos devidos ao Tesouro por conta da emissão da Carteira de Redescontos, e o relatório do Presidente do Banco finaliza com a sugestão de que a organização interna do Banco seria alterada para torná-lo menos dependente do Governo e que, com este objetivo, seria convocada uma reunião extraordinaria.[130] No começo de maio, Bernardes abriu a sessão parlamentar, apresentando uma Mensagem que levantava, de início, a questão da revisão constitucional, enfatizando a necessidade de tornar inconstitucionais os créditos de "cauda do orçamento" como condição para equilibrar o orçamento federal e defendendo, entre outras coisas, maior controle federal sobre os negócios financeiros e dos Estados.[131] A necessidade de equilibrar o orçamento e cortar créditos adicionais foi enfatizada no projeto orçamentário, apresentado pouco depois pelo Ministro da Fazenda, que previa um *deficit* de somente 39 mil contos em 1925, em comparação com *deficits* orçados em 489 e 169 mil contos em 1923 e 1924, respectivamente. Por fim, o "Comitê Geddes" foi nomeado em 3 de junho e, alguns dias mais tarde, um telegrama dos Rothschild parabenizando o Governo pelas reformas efetuadas recebia grande publicidade na imprensa carioca e foi considerado, segundo o embaixador inglês, "por muitos, como indicando que o empréstimo é iminente".[132]

130 *Relatório do Banco do Brasil* (1924), pp. 31-32.

131 Ver a Mensagem Presidencial de 3 de maio de 1924, *in Diário Oficial*, de 4 de maio de 1924.

132 *South American Journal*, de 7 de junho de 1924, e Tilley a McDonald, 14 de junho de 1924, FO 371/9508, A 4050/70/6.

Como se disse antes, os brasileiros iniciaram, simultaneamente a essas manifestações de intenção, negociações com Montagu para um acordo quanto aos termos de uma versão final, que se pudesse tornar pública, do relatório da Missão ao Presidente.[133] Como resultado dessas consultas, muitos pontos menores e, mesmo, algumas salvaguardas importantes foram concedidos pelos banqueiros.[134] Entretanto, onde as solicitações brasileiras tocavam em trechos relativos a possíveis conseqüências monetárias da política de valorização do café, a posição inglesa permaneceu inabalável. A proposta do Ministro de suprimir uma frase que indicava os perigos inflacionários da participação do Governo nos esquemas de sustentação dos preços de café[135] não só não foi aceita como levou Montagu a comentar que, "a menos que o público inglês fique satisfeito com uma alteração radical na política do Governo com relação à valorização do café, seria impossível levantar um empréstimo aqui".[136] Como se mostrará abaixo, a rigidez da posição dos banqueiros nessa questão influiria marcadamente sobre as mudanças na política do café que se dariam no final de 1924.

Antes de meados de junho ficou pronta, finalmente, uma redação mutuamente aceitável para a minuta final do relatório. Como o projeto de reforma constitucional já havia sido enviado ao Congresso, era agora o momento de apoiá-lo com a publicação do relatório "independente". Este, incidentalmente, além de ajudar a mostrar as reformas propostas como fundamentais para uma maior estabilidade, certamente seria tomado pela opinião pública informada como um conjunto de condições de cuja realização dependia

133 As primeiras propostas a Londres foram feitas por Vidal em 16 de abril. Chegou-se a um acordo sobre a redação final depois da segunda resposta com contrapropostas de Montagu, sem data, mas provavelmente do início de junho. R. A. 111/220, pasta III.

134 R. A. 111/309.

135 Diz o trecho: "Reconhecemos... que não conseguimos nos convencer que a participação do governo nas operações [do café] não se dá sem sérios riscos que podem resultar em perdas consideraveis ou tentação a inflacionar a moeda ou contrair novas e pesadas dívidas para ajudar os produtores de café". *Relatório ao Presidente,* p. 34.

136 Telegrama de N. M. Rothschild & Sons a Vidal, sem data, provavelmente do final de abril, *in* R. A. 111/220, pasta III.

a concessão do empréstimo, reduzindo claramente, assim, a oposição ao projeto. Essa manobra ardilosamente colocava o Governo na posição de mediador entre os desejos dos credores estrangeiros e os do Congresso brasileiro, da qual poderia obter concessões de ambas as partes. De fato, a razão da entrevista, amplamente divulgada, que Bernardes deu a João Lage, diretor do jornal *O País*, favorável ao Governo, em 24 de julho, não foi outra senão de procurar criar essa impressão. Nela, pela primeira vez, o Presidente publicamente relacionava a possibilidade da assistência financeira inglesa à proposta de reforma constitucional.[137]

Como era de se esperar, o relatório foi elogiado pela imprensa pró-Bernardes e pelos jornais ingleses.[138] Os jornais de oposição, por outro lado, embora de início tenham tomado uma posição que, em geral, se centrava em comentários superficiais sobre a "humilhação" a que o Brasil estava sendo submetido pelo Governo e sobre o tom "arrogante" do relatório, rapidamente evoluíram para a exploração das questões delicadas com um ataque das propostas de vender as empresas públicas e o Banco do Brasil, "começando" — como disse o embaixador inglês — "a adotar a posição de que [o relatório] é uma tentativa de fazer do Brasil uma colônia inglesa".[139]

Ironicamente, entretanto, foi nesse estágio — quando seus esforços de quase um ano se aproximavam de um resultado — que a política

137 Depois de enfatizar os problemas colocados pela posição financeira frágil, continuou: "Não é possível governar em tal situação. Como podemos pagar o que devemos? Não existem *superavits* orçamentários. Recursos internos, que possibilitariam que recorrêssemos a empréstimos no país, também não temos. Torna-se inevitável recorrer ao crédito externo, mas o credor estrangeiro pondera, com razão: Como quer o Brasil que nós — que procuramos ajudá-lo com a concessão de créditos a que deu mau emprego ao ponto de pedir duas moratórias — ainda possamos conceder-lhe novos créditos sem a garantia de que não continuará com a imprevidência que o colocou em situação tão desesperadora? É razoável a argumentação dos credores estrangeiros", e continuou defendendo as reformas propostas. *O País*, de 24 de junho de 1924.

138 *O País*, de 24 de junho de 1924. Para o ponto de vista inglês, ver *The Times*, de 30 de junho de 1924.

139 Tilley a McDonald, 5 de julho de 1924. FO 371/9509, A 4650/70/6. Para o ponto de vista da oposição, ver *O Jornal*, de 29 de junho de 1924.

do Governo recebeu um golpe mortal. E foi possivelmente o maior infortúnio de Bernardes que o empréstimo tenha sido bloqueado, não como resultado de um impasse político no Brasil com relação às questões em pauta, mas como uma conseqüência indireta de uma decisão política interna tomada pelo Governo inglês, isto é, o embargo ao lançamento de títulos de governos estrangeiros em Londres, com vistas a fortalecer a libra para preparar seu retorno ao padrão-ouro à paridade de antes da guerra.

O embargo inglês a empréstimos para governos estrangeiros foi induzido pelo rápido aumento do *deficit* comercial do Reino Unido [140] e pelo alarme causado pelo crescimento dos empréstimos ao exterior, no início de 1924, após a substancial liberdade das restrições do período de guerra obtida em janeiro pelo mercado londrino de capitais, numa situação em que procurar resolver o desequilíbrio externo através de um arrocho monetário "teria causado uma tempestade política". [141] Provavelmente porque o embargo não veio a ser um ato oficial formal, tem sido erroneamente datado como se iniciando em novembro de 1924, até mesmo por uma autoridade como Brown. [142] Mais recentemente, contudo, foi sugerido por Moggridge que "parece que o Banco [da Inglaterra] se tornou mais rígido no seu tratamento das solicitações para novas emissões de governos estrangeiros a partir de meados de 1924. . .", [143] afirmação baseada em evidência constante de um extrato do diário particular de Lord Norman, Governador do Banco da Inglaterra, publicado por Sir Henry Clay, que mostra a força com que Norman se opunha aos empréstimos ao exterior em abril de 1924, bem como na observação de que "depois do dia 24 de maio não houve mais, até janeiro de 1926, empréstimos não ligados à Liga das Na-

140 W. A. Brown Jr., *England and the New Gold Standard: 1919-1926* (Londres: P. S. King and Son, 1929), p. 223.

141 D. E. Moggridge, "British Controls on Long Term Capital Movements, 1924-1931", *in* D. N. McCloskey (ed.), *Essays on a Mature Economy: Britain after 1840* (Londres: Methuen, 1971), p. 120.

142 Cf. W. A. Brown Jr., *op. cit.*, p. 224. Repete-se o erro num estudo recente e completo sobre investimentos ingleses no exterior. Cf. J. M. Atkin, *British Overseas Investments, 1918-1931*, Tese de Ph.D. (Londres: London School of Economics and Political Science, 1968), p. 49.

143 D. E. Moggridge, *op. cit.*, p. 120.

ções nem empréstimos com outros fins que não as reparações de guerra".[144] Aliás, não se pode subestimar a importância da opinião de Norman para a imposição do embargo. O método de impor o embargo foi, segundo Brown, "bastante discreto, informal e caracteristicamente inglês... Simplesmente, dava-se conhecimento àqueles que pensassem em tais empréstimos que não teriam a aprovação do Banco da Inglaterra. Isso era suficiente. Embora fosse sem qualquer justificativa legal ou legislativa, o embargo foi extremamente efetivo",[145] e é bastante sugestivo que altos funcionários do Tesouro se referiam ao embargo como "a polida chantagem do Governador contra os empréstimos estrangeiros".[146]

À luz desses comentários, alguns documentos recentemente publicados pelo Professor Sayers[147] dão apoio adicional à idéia de que o embargo foi acionado em meados de 1924. Numa minuta do dia 9 de abril, Norman é citado como informando o Comitê do Tesouro que "tinha opinião formada que somente aplicações em favor dos países que precisassem de dinheiro com fins de reconstrução mereciam consideração" e, num documento semelhante de 22 de outubro, informa que, "tendo sido abordado, desde o fechamento do empréstimo alemão, quanto à emissão de empréstimos externos em Londres, havia *novamente* respondido que todas essas emissões eram, e provavelmente continuariam sendo, indesejáveis nas atuais condições da taxa de câmbio..."[148] De fato, no que toca ao empréstimo brasileiro, o usualmente bem informado *South American Journal* dizia a seus leitores, já em 5 de julho, num editorial sobre a Missão inglesa ao Brasil, que "parece que a Missão se dá conta de que, para que o empréstimo seja de alguma valia para o país, deve ser de tal monta que suas chances de sucesso são

144 *Ibid.* Deve-se ter em conta que, segundo o uso inglês, os governos coloniais e dos domínios ingleses não se achavam classificados como "estrangeiros", e as medidas restritivas não se aplicavam a seus empréstimos.

145 W. A. Brown Jr., *op. cit.*, p. 24.

146 PRO T 175/4, Niemeyer to Chancellor, 5 de março de 1925, Niemeyer Memorandum, 29 de novembro de 1924, citado em D. E. Moggridge, *op. cit.*, p. 121.

147 Ver R. S. Sayers, *The Bank of England 1891-1944*, Vol. 3, Appendices (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), p. 289.

148 *Ibid.* (grifo nosso).

problemáticas. De qualquer forma, esse assunto parece ter sido postergado no momento".[149]

Para se analisar as conseqüências da decisão inglesa para o Brasil, vale recordar que a realização conjunta das metas básicas do programa econômico do Governo — isto é, a consolidação da dívida flutuante e a criação de um banco central planejado para levar o mil-réis em direção à estabilização no padrão-ouro, a uma taxa de câmbio substancialmente revalorizada — havia sido colocada como essencialmente dependente da conclusão bem-sucedida do empréstimo inglês.

Além do mais, desde os primeiros contatos com os Rothschild, a perspectiva econômica pouco se havia alterado. O crescimento do nível interno de preços, que havia atingido a alta taxa de 35% no primeiro ano do Governo de Bernardes, não dava sinais de arrefecimento.[150] Surgia, de fato, há algum tempo, um sentimento de que a inflação se tornara um grave problema social, como mostram as medidas especiais tomadas em março e julho de 1924 para conter os aumentos dos preços de alimentos.[151] Embora se possa datar a origem desse surto inflacionário do colapso da taxa de câmbio em 1921 e do período de dinheiro fácil da Carteira de Redescontos, a maneira frouxa com que o Banco do Brasil administrou seus direitos de emissão — especialmente durante o segundo semestre de 1923 — certamente não se afinava com as declaradas intenções deflacionárias do Governo. Ao final de junho de 1924, o Banco já havia emitido mais de 400 mil contos, isto é, mais de dois terços do limite estatutário fixado no ato da reforma monetária de 1923, expandindo a base monetária em quase um quinto.

Além disso, permaneceu praticamente inalterada a posição bastante delicada do balanço de pagamentos: o início do grande

149 *South American Journal*, de 5 de julho de 1924.

150 Medido pelo índice de custo de vida do Rio de Janeiro. Ver A. V. Villela e W. Suzigan, *op. cit.*, Tabela VII, p. 424.

151 Decretos n.os 16.419, de 19 de março de 1924, e 16.524, de 1.º de julho de 1924. No parágrafo introdutório do segundo desses decretos, lê-se: "Considerando... o alarmante aumento nos preços dos bens de primeira necessidade... que tem tornado a vida insuportável para as classes mais pobres, que constituem a maioria da população...", etc. Cf. P. Neuhaus, *op. cit.*, p. 70.

crescimento das exportações em 1924, induzido pelo sucesso do esquema de valorização do café, foi compensado por um crescimento concomitante das importações, à medida que a economia se recuperava da recessão do pós-guerra sob fortes pressões inflacionárias com relação a seus principais países fornecedores, como mostra a tabela a seguir. Em conseqüência, a taxa de câmbio corrente ainda se situava instavelmente em torno de cerca de metade da taxa de estabilização almejada pelo Governo. É desnecessário dizer, portanto, que, se o adiamento indefinido da possibilidade do empréstimo se arrastasse por muito tempo, levaria inevitavelmente o Governo a alterar suas táticas.

TABELA 3

Indice de preços: Brasil, Estados Unidos e Reino Unido (1913 = 100)

Anos	Brasil	Estados Unidos	Reino Unido
1919	150,2	198,0	250
1920	181,1	220,5	307,3
1921	153,5	139,4	197,2
1922	167,5	138,1	158,8
1923	218,0	143,7	158,9
1924	242,0	140,1	166,2
1925	284,5	147,8	159,1

FONTES: Brasil — deflator geral (agricultura, indústria, transportes e comunicações) apresentado em C. L. S. Haddad "Growth of Brazilian Real Output, 1900-1947", Dissertação de Ph.D. (University of Chicago, 1974), mimeo, Quadro 76, p. 191; Estados Unidos — índice de preços por atacado do Bureau of Labor, *in* U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, 1789-1945* (Washington: U.S.G.P.O., 1949), p. 233; Reino Unido — índice de preços por atacado do Board of Trade, *in* A. C. Pigou, *Aspects of British Economic History: 1918-1925* (Londres: MacMillan, 1947), pp. 234-235.

Entretanto, quase simultaneamente com o fracasso do empréstimo de Londres, a atenção do Governo se deslocaria da política econômica para problemas mais urgentes, pois, em 5 de julho, estourava a revolta militar em São Paulo. A revolta, quase que exclusivamente uma seqüela ao levante militar do Rio de Janeiro em julho de 1922

e motivada de forma imediata pelo ódio contra Bernardes cultivado por alguns setores do Exército desde a campanha presidencial, refletia, contudo, um descontentamento difuso mas crescente de jovens oficiais do Exército, uma fração da elite de classe média e alguns políticos da oposição, com o que consideravam ser o abandono dos ideais republicanos originais por uma oligarquia não democrática e um sistema político centralizador do poder.[152] Levantes militares combinados se deram simultaneamente em alguns Estados, e em São Paulo os rebeldes conseguiram expulsar o Governo Estadual da capital em 9 de julho, controlando-a efetivamente até 27 de julho, quando, com o porto de Santos sob controle da Marinha, legalista, e com a capital sitiada e bombardeada por terra e ar, tiveram que se retirar para o interior.

Deve-se enfatizar, contudo, que essas rebeliões tiveram fraquíssimas ligações com grupos políticos organizados e de forma alguma devem ser vistas como representando uma reação de São Paulo ou dos interesses do café contra as políticas econômicas de Bernardes, nem tampouco devem ser tomadas como uma reação contra a Missão Montagu, como tem sido feito a partir da frágil evidência de referências ocasionais a ela, existentes em panfletos distribuídos em São Paulo durante o período de ocupação.[153] As revoltas armadas, entretanto, tiveram dois efeitos indiretos da maior importância para moldar o curso da política econômica no final de 1924.

O primeiro foi permitir a Bernardes fortalecer seu já amplo apoio político. Isso aconteceu como um resultado natural do modo rápido e decidido com que as revoltas foram sufocadas em toda parte — a não ser pela simbólica coluna Prestes-Miguel Costa — dada a perspectiva bastante conservadora do *establishment* político oligárquico, assustado com o potencial de agitação popular que as rebeliões descobriram. Tendo recebido poderes excepcionais para manter a

152 Sobre isso, ver V. Santa Rosa, *O Sentido do Tenentismo* (Rio de Janeiro: Schmidt, 1933), ou B. Fausto, *A Revolução de 1930: Historiografia e História* (São Paulo: Brasiliense, 1970), especialmente o Cap. II. Para uma reavaliação recente das revoltas de 1924, ver A. M. Martinez Correa, *A Rebelião de 1924 em São Paulo* (São Paulo: Hucitec, 1976), especialmente pp. 45-55.

153 Cf., por exemplo, Sertório de Castro, *A República que a Revolução Destruiu* (Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1933), pp. 469-470.

ordem e forte apoio das patentes mais altas das forças armadas no início dos levantes, o Presidente viria por fim a consolidar sua autoridade em novembro com um impressionante referendo de todos os governadores estaduais.[154] Bernardes governaria a partir de então sob estado de sítio em quase todas as Unidades da Federação.

O segundo efeito foi o de forçar o Banco do Brasil a uma grande expansão monetária, durante o terceiro trimestre do ano, pois os imprevistos e altos gastos militares, conjugados com a necessidade de ajudar o sistema bancário em seus problemas de liquidez causados pelo bloqueio temporário das transações com São Paulo e outros centros, precisavam ser sustentados com o recurso a emissões pelo Banco. Seu limite estatutário de 600 mil contos foi ultrapassado em meados de agosto, autorizando-se então uma emissão adicional de emergência de 100 mil contos. Entretanto, embora o Banco tenha procurado, nesse estágio, restringir suas operações de redesconto,[155] o volume de suas notas em circulação subiu a um recorde de quase 753 mil contos no início de outubro, sem qualquer apoio legal.

Se o maior apoio político que Bernardes pôde obter nesse momento crítico lhe deu a força necessária para executar medidas econômicas mais drásticas, o comportamento do Banco daria motivo para grupos conservadores pressionarem por uma redefinição radical das políticas econômicas estabelecidas, resolvendo definitivamente em seu favor a divisão que sempre existiu dentro do Governo quanto à política financeira.

Pode-se atribuir as origens dessa divisão à base contraditória sobre a qual Bernardes obteve apoio para seu programa de política econômica. O apoio inicial que São Paulo havia dado à sua candidatura levou não só à inclusão formal da defesa do café em seu programa, mas também à concessão da Pasta da Fazenda e da Presidência do Banco a políticos paulistas. Estes eram homens propensos a assumir pontos de vista menos ortodoxos em política monetária e a serem especialmente lenientes nas ocasiões em que

154 Ver "A Palavra da Nação", *in Diário Oficial*, de 15 de novembro de 1924.

155 Department of Overseas Trade, *Report on the Economic and Financial Conditions in Brazil*, by E. Hambloch (Londres: H. M. S. O., 1925), p. 15.

o financiamento dos estoques do café dependesse do Banco do Brasil. Por outro lado, em função da organização predominantemente regional da atividade político-partidária no Brasil, o Presidente era íntimo amigo e estava fadado a ser influenciado pelas opiniões extremamente ortodoxas sustentadas por um grupo de influentes políticos, liderados pelo Deputado Antonio Carlos, antigo Ministro da Fazenda e nessa ocasião nomeado líder da maioria na Câmara,[156] na qual a presença de outros políticos de seu Estado — como, por exemplo, Mario Brant, ex-Deputado e então Secretário da Fazenda de Minas Gerais, e Afonso Pena Jr., líder da bancada do Estado na Câmara — era conspícua.[157]

Nesse grupo, um nome dificilmente levantaria mais suspeitas que o de Sampaio Vidal. Em 1921, como Deputado, o então Ministro da Fazenda havia defendido apaixonadamente seu projeto de Defesa Permanente do Café, que estabelecia emissões fiduciárias do Tesouro para financiar a retenção de estoques do produto, uma idéia que vinha a ser pouco menos que um anátema para esse grupo; de fato, o projeto foi derrotado depois de violento ataque por Mario Brant e Antonio Carlos, aparentemente com o apoio do próprio Bernardes, então Governador de Minas Gerais.[158]

156 O conservadorismo de Antonio Carlos em política monetária é bem ilustrado pelo relatório que preparou para a Comissão de Finanças do Congresso em agosto de 1914, contra o projeto que estabelecia uma emissão de emergência de cédulas do Tesouro, depois de iniciada a guerra. O relatório foi taxado de "terrorista" por uma autoridade contemporânea não ortodoxa. Ver L. R. Vieira Souto, *O Papel-Moeda e o Câmbio* (Paris, 1925), p. 90.

157 Cf. W. Falcão, *O Empirismo Monetário no Brasil* (Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1931), pp. 69-71.

158 Ver M. Brant, *Economical Fallacies: On the Influence of Paper-Money on Foreign Exchange, Prices, Exports, National Production, Budgets, Public Finance and National Progress* (Rio de Janeiro: Casa Leuzinger, 1931). O seguinte trecho, retirado dos debates sobre o projeto, ajuda a avaliar a paixão com que Vidal defendia seus pontos de vista:

Sr. Sampaio Vidal: Com que foram criados os 850 milhões de pés de café de São Paulo — que valem mais de 2 milhões de contos, mais que toda nossa circulação atual?

Sr. Mario Brant: Com o esforço dos paulistas e...

Sr. Sampaio Vidal: Com papel-moeda. Foi com esta moeda que se pagou o valor das lavouras.

É-se levado a crer que, sob o consenso mais conservador quanto a emissões fiduciárias, depois do "escândalo" da Carteira de Redescontos, o Ministro não ousaria repetir as opiniões do Deputado. Entretanto, a reforma monetária implementada pelo Governo visava apenas a não deixar as necessidades do Tesouro influir no comportamento da base monetária, ou seja, visava a evitar que se financiassem os *deficits* orçamentários com emissões de papel-moeda.[159] A defesa teórica do plano para a criação do Banco Central havia sido baseada numa argumentação centrada exclusivamente na doutrina das *real bills*,[160] que, em sua essência, pouco se diferenciava do argumento mais cru e explícito dos "títulos do café" que Sampaio Vidal usara em 1921 para justificar seu projeto de defesa do café.[161] Dadas as reservas de ouro de 10 milhões de libras transferidas ao Banco do Brasil, as exclamações de Braga quanto à segurança finan-

Sr. Mario Brant: Com capital acumulado em poupanças...

Sr. Sampaio Vidal: Os 800 milhões de pés de café em São Paulo foram criados com emissões de papel-moeda.

M. Brant, *op. cit.*, p. 17.

159 Vidal qualificou assim suas opiniões, durante o mencionado debate parlamentar em 1921: "Emissões de papel-moeda com aplicações produtivas nunca foram prejudiciais. Quando se emite papel para cobrir *deficits*, aí sim, é desastroso". M. Brant, *op. cit.*, p. 17.

160 Numa entrevista concedida em 1923, defendendo o projeto do Governo de reorganização do Banco do Brasil como banco de emissão Cincinato Braga argumentava: "O papel-moeda em circulação emitido pelo Tesouro Nacional, está quase todo baseado na arte simples da litografia; suas emissões não estão medidas por necessidades comerciais, mas pelos *deficits* do Orçamento Nacional. Esse sistema de emissão, até agora seguido, ainda não atemorizou, contudo, aqueles que temem a inflação, mas têm medo de um sistema pelo qual só é possível emitir contra garantia de dois terços do valor emitido em títulos comerciais de primeira linha e um terço em ouro metálico. É curioso! Pensa-se ser perigoso que um banco sério, organizado não como um departamento público, mas como uma casa comercial, possa emitir contra títulos comerciais de primeira linha e contra ouro, mas não se considera perigoso que o Tesouro Nacional continue com os métodos até agora praticados!... Nunca o Banco emitirá uma única cédula sem ter como ativo ... títulos comerciais das mais sólidas casas no Brasil... Assim controlado, o Banco nunca estará em posição de inflacionar a circulação com papel-moeda superabundante e desnecessário". *Jornal do Comércio*, de 28 de maio de 1923.

161 Ver M. Brant, *op. cit.*, p. 18.

ceira da experiência, em que mostrava que as emissões do Banco teriam um lastro em ouro à razão de 1:5, só significavam que as emissões do papel-moeda pelo Banco teriam um limite superior, o qual era, em termos nominais, entretanto, duas vezes maior que o da emissão de notas do Tesouro solicitada por Vidal em 1921. De fato, o Banco Central, embora planejado para marcar a adesão do Brasil à ortodoxia financeira internacional dos anos 20 e aparentemente sincero em sua intenção de impor maior grau de disciplina orçamentária, poderia, como temia a Missão inglesa, tornar-se fonte de elevações indevidas na oferta de moeda, sob pressão das necessidades aleatórias e volumosas da valorização do café, como efetivamente ocorreu em 1923.

Por isso, o grupo mais conservador, comandado pelo líder da maioria parlamentar do Governo, nutria forte desconfiança quanto à decisão de deixar as operações de redesconto e emissão do Banco à discrição de homens em quem não confiava e que, além disso, seriam propensos a se curvar diante de pressões dos interesses cafeeiros. Esse ponto é também apoiado por evidência dos arquivos da Missão inglesa: de fato, já em janeiro de 1924, Antonio Carlos havia indiscretamente confidenciado a Montagu que não aprovava o esquema de sustentação do café, afirmando que a desvalorização cambial "se devia inteiramente a emissões" e que "retiraria do Banco do Brasil o direito de emitir, durante os próximos sete anos, e levaria a efeito uma redução da moeda existente . . que Vidal era um fanático de números de emissão [*sic*] e que ele [Antonio Carlos] representava a opinião pública unida e a opinião da maioria dos ex-Ministros da Fazenda e que tinha toda razão para crer que — falava confidencialmente — Bernardes titubeava sobre o assunto".[162]

Assim, era natural que, depois da enorme expansão das emissões do Banco durante o período das revoltas militares, esses homens exercessem forte pressão sobre o Presidente em favor de uma política monetária contracionista, contra o Ministro da Fazenda e o Presidente do Banco do Brasil. Embora, nessa ocasião, o Banco não

162 *Diário Montagu*, pp. 19-20 e 48. Os ex-Ministros citados no *Diário* como pertencentes ao que Montagu chamou, bem-humoradamente, de "a Escola Don Carlos de não emissão de moeda a qualquer preço" são Leopoldo de Bulhões e o banqueiro, mais moderado, João Ribeiro. Cf. *Diário Montagu*, pp. 48-66.

houvesse emitido especificamente para redesconto de títulos de café [163] e havia sido de fato instrumental para vencer a emergência, as circunstâncias não poderiam ser mais favoráveis à pregação dos deflacionistas. Em vista da crescente grita contra a elevação do custo de vida e da posição externa vulnerável, a certeza, agora existente, de que não haveria o empréstimo de Londres num futuro previsível fortalecia enormemente as tendências favoráveis a uma opção de curto prazo por medidas de reajuste deflacionário. Ainda mais, o recente apoio público do Governo ao relatório da Missão inglesa, que aconselhava uma atitude mais cautelosa com relação às exigibilidades em papel-moeda do Banco, [164] tornava extremamente difícil deixar as coisas como estavam após o retorno da paz política interna, pois tal ponto de vista complacente sobre o comportamento do Banco por certo teria um efeito desmoralizante e provavelmente bloquearia o caminho para uma eventual — e certamente ainda esperada — reabertura das negociações com Londres.

Nessas condições, não é surpreendente que o bloco deflacionista fosse bem-sucedido em trazer Bernardes para seu lado. O segredo com que os detalhes táticos para a aplicação de uma política monetária contracionista foram discutidos entre o Presidente e alguns dos principais parlamentares favoráveis à deflação — discussões das quais, como se verá, tanto Vidal como Braga não foram sequer informados — torna difícil verificar com precisão quando foi tomada a decisão de deflacionar. Entretanto, o fato de que a decisão seria, mais tarde, publicamente justificada como tendo sido motivada pelo desejo de neutralizar os efeitos sobre o equilíbrio interno e externo da expansão monetária causada pelo Banco durante o terceiro trimestre de 1924 sugere que sua causa imediata estivesse presente, no mais tardar, desde o início de outubro. [165]

163 Isso foi admitido explicitamente até por Antonio Carlos. Ver o sumário dos debates das Comissões Mistas do Congresso, no *Jornal do Comércio*, de 19 de dezembro de 1924.

164 Cf. *Relatório ao Presidente*, p. 21.

165 Ao explicar a decisão, alguns meses mais tarde, Bernardes diria: ". . . o custo de vida perceptivelmente alto coincidiu com as emissões do Banco do Brasil e com os créditos que facilitava, em virtude, talvez, de seus poderes de

A fórmula escolhida para efetivar a decisão centrava-se no que, à primeira vista, parece ser um tecnicismo. Os estatutos do Banco dispunham que a retirada das notas do Tesouro ainda em circulação seria iniciada automaticamente assim que os recursos de um fundo especial de reserva, ao qual estavam vinculadas algumas das rendas do Banco, atingissem 100 mil contos, o que havia ocorrido em julho. Como o objetivo imediato dos deflacionistas era reduzir o estoque da moeda primária e o mecanismo do fundo de reserva fornecia uma forma automática de fazê-lo, sua atenção localizou-se não só em forçar a observância dessa cláusula, mas também em encontrar meios de aumentar as fontes de recursos para o fundo. Para este fim, entretanto, era necessário rever o contrato de 1923 entre o Tesouro e o Banco, o que exigia a aprovação do Congresso. Havia, portanto, que se redigir um projeto de lei, que só chegou ao estágio das Comissões em meados de dezembro, onde encontrou oposição dos membros de São Paulo assim que ficou claro que Sampaio Vidal e Braga haviam sido totalmente excluídos das discussões sobre o assunto.[166] Mas, embora se tenha mostrado impossível aprovar o projeto, isto não teve conseqüências práticas, pois seu objetivo fundamental poderia ser obtido por métodos menos formais, já que a estrutura institucional existente permitia ao Executivo modificar a política monetária através do controle da

emissão... Desejando fervorosamente que esse estabelecimento abandone o caminho das emissões no qual avançou demasiadamente, o governo achou necessário conter a inflação monetária que foi além do ponto determinado como razoável para o valor de nossa moeda". Mensagem Presidencial de 1925, *in Diário Oficial,* de 4 de maio de 1925.

166 Júlio Prestes, então deputado por São Paulo e mais tarde governador de seu Estado, refletiu, depois da apresentação do projeto, que a Comissão deveria ouvir a opinião de Sampaio Vidal sobre ele, ao que Antonio Carlos respondeu que o projeto "refletia a opinião do Governo". Pressionado por outro deputado a responder "se o chefe das finanças nacionais não é o Ministro da Fazenda", este último responderia asperamente que "o responsável pelas finanças, o chefe, é o Sr. Presidente da República", acrescentando que "não se deveria entrar por este terreno". Ver o sumário dos debates das Comissões Mistas da Câmara, *in Jornal do Comércio,* de 18 e 19 de dezembro de 1924. A exclusão de Braga e de Sampaio Vidal do processo de reforma do Banco foi explicitamente denunciada pelo primeiro em sua carta de demissão a Bernardes, alguns dias depois. Ver N. A. RG-59, 832.001.143/43, anexo 1.

política de redesconto do Banco e pela aplicação da cláusula existente relativa à retirada da emissão de notas do Tesouro, bastando para isso que o Ministério da Fazenda e o Banco fossem colocados sob o comando de homens alinhados com a nova política. Assim, quando a desmoralização pública sofrida por Sampaio Vidal e Braga os levou a se demitirem em 27 de dezembro, Bernardes ficou livre para preencher os cargos com seus novos assessores: Aníbal Freire, o autor do projeto, tornou-se o novo Ministro da Fazenda e Braga foi substituído por James Darcy, consultor jurídico do Banco, que iria seguir rigorosamente as novas diretrizes. A partir de então, o processo de recolhimento das notas do Tesouro em circulação — juntamente com um corte drástico no volume das operações de redesconto do Banco que colocaria as emissões de suas notas novamente dentro dos limites legais durante o primeiro semestre de 1925 — seria implacavelmente seguido nos próximos 20 meses. Até novembro de 1926, quando essa política seria finalmente abandonada, a base monetária seria reduzida em 14%, causando uma contração de 11% no volume de meios de pagamento.[167]

A redefinição das políticas econômicas de Bernardes no final de 1924 não se limitaria, contudo, a essa mudança radical na política monetária. Outra alteração não menos radical ocorreu em novembro, quando o Governo Federal transferiu toda responsabilidade do financiamento e controle da sustentação do café para o Estado de São Paulo.[168] Embora a mudança formal na política do café tenha, de fato, precedido a implementação da decisão de deflacionar, sua quase simultaneidade não foi fortuita, e, argumenta-se aqui, as duas medidas estavam logicamente ligadas e eram, num sentido, complementares. Entretanto, para a clareza da exposição, torna-se necessário que se descrevam, antes, alguns desenvolvimentos específicos na indústria cafeeira durante o ano de 1924.

Como demonstra a tabela a seguir, os preços do café, em 1924, recuperavam-se rapidamente dos níveis em que haviam estagnado nos dois anos anteriores.

167 Alguns dos efeitos desastrosos dessa política sobre o nível de atividade econômica são apontados na Introdução deste trabalho.

168 Decreto n.º 4.868, de 7 de novembro de 1924.

Tabela 4

Média dos preços à vista dos "Santos 4" em Nova York
(em centavos de dólar por libra-peso)

Período		Preço
1922		14,30
1923		14,84
1924	Janeiro	16,00
	Fevereiro	18,34
	Março	20,18
	Abril	19,40
	Maio	19,13
	Junho	19,02
	Julho	20,61
	Agosto	21,63
	Setembro	22,81
	Outubro	24,91
	Novembro	27,03
	Dezembro	26,68

FONTE: J. W. F. Rowe, *op. cit.*, p. 86.

Como se pode observar, a extraordinária elevação não foi contínua e, na verdade, os dois degraus que se verificam nas séries resultaram de operação de causas distintas.[169] A elevação durante os primeiros três meses do ano pode ser descrita como resultado da resistência que o Brasil pôde levar a cabo contra o ataque baixista dos mercados consumidores que se seguiu à decisão do Governo de liquidar o empréstimo feito em Londres para a sustentação do café em 1922, através da venda dos estoques que serviam de garantia a esse empréstimo. Provavelmente com a esperança de que a abundante oferta prevista para a safra de 1923/24 barateasse ainda mais a mercadoria, os torradores americanos e europeus não se aproveitaram dos baixos preços então em vigor para reconstruir seus estoques. Em novembro de 1923, os estoques visíveis nos Estados Unidos e na Europa tota-

169 Embora modificada em certos lugares, a análise aqui desenvolvida apóia-se em J. W. F. Rowe, *op. cit.*, pp. 26-27.

lizavam somente 1,2 milhões de sacas, o mesmo nível que mantinham desde o início do ano e extremamente baixo, quando se verifica que, antes da guerra, o nível de 8 a 9 milhões de sacas era considerado normal.[170]

As expectativas dos torradores mostraram-se infundadas quando o Brasil ativou o novo plano de defesa do café no segundo semestre de 1923, com ajuda financeira do Banco do Brasil. Como sugere Rowe, quando, ao final desse ano, os centros consumidores reagiram, procurando livrar-se do controle que o Brasil exercia através da regulação de entradas em Santos, tentando recompor seus estoques a partir dos níveis mínimos a que haviam caído, na esperança de que preços mais altos estimulariam o Brasil a liberar seus estoques, "eles caíram completamente em suas mãos".[171] O Brasil reteve o excedente existente e os preços dispararam de forma extraordinária, e em abril já tinha obtido o controle efetivo sobre o mercado e podia ditar o preço aos torradores.

O clima decidiria, definitivamente, a batalha em favor do Brasil. A safra de 1924/25 só montou a 11 milhões de sacas, contra os 19,5 milhões de 1923/24. Em meados de 1924, os importadores se deram conta de que os preços provavelmente não cairiam por algum tempo, e essa perspectiva de alta explica o aumento adicional no segundo semestre de 1924.[172] Como observa Rowe, "... tornou-se claro que, não só o esquema de defesa liquidaria com sucesso o excedente da safra de 1923, como não haveria praticamente café suficiente para as exigências do consumo. Cada torrador desejava assegurar seus próprios fornecedores e todo o café que o Brasil oferecia era avidamente comprado a preços cada vez mais altos..."

Entretanto, por mais paradoxal que possa parecer, o próprio sucesso do esquema governamental de defesa do café reabriria o debate sobre seus méritos. Deve-se lembrar que, sob o nôvo esquema, o encargo financeiro de sustentar o estoque recaía exclusivamente sobre os fazendeiros. Com quase um quarto de sua safra de 1923/24 ainda não vendida em meados de 1924,[173] os estoques em São Paulo,

170 J. W. F. Rowe, *op. cit.*, p. 26.
171 *Ibid.*
172 *Ibid.*, pp. 26-27.
173 *Ibid.*, p. 27.

a 1.º de julho desse ano, montavam a 4,6 milhões de sacas. Estava sendo extremamente difícil para os fazendeiros cobrir suas despesas correntes com os adiantamentos que recebiam do sistema bancário contra os *warrants* fornecidos pelos armazéns do Governo.[174] Em 1923, quando as perspectivas para a indústria eram sombrias, os fazendeiros haviam recebido bem o plano de defesa, mas agora, depois da quase duplicação de preços, o fato de ainda necessitarem de dinheiro, sem alternativa a curto prazo senão esperar pela liberação de seus cafés para exportação, lhes parecia algo paradoxal. Por outro lado, estavam agora mais convencidos do que nunca das vantagens da valorização e certamente não desejavam perder o que haviam conseguido. Como decorrência óbvia fortaleceu-se entre eles a noção de que alguma provisão *ad hoc* de fundos para aliviar o financiamento dos estoques era uma necessidade absoluta.

Em conseqüência, iniciaram-se negociações durante o inverno de 1924 entre São Paulo e as autoridades federais em busca de uma nova fórmula financeira para apaziguar os fazendeiros.[175] Deve-se notar que a posição de São Paulo nas negociações era substancialmente mais fraca, pois o Governo, com os excepcionais preços em vigor, estava livre para assumir posição mais descomprometida em relação à lavoura. Entretanto, isto deve ser interpretado como significando somente que, no momento, era politicamente mais fácil para o Governo Federal não se curvar ante as pressões dos interesses cafeeiros para que comprometesse recursos adicionais com a sustentação do café. Não é válido, contudo, inferir, baseando-se apenas na constatação da melhor posição de negociação do Governo Federal (como o faz Rowe), uma explicação da medida extrema tomada finalmente por Bernardes.[176] Se está claro que os políticos paulistas

174 "Os recursos dos bancos ordinários não se mostravam suficientes, e os fazendeiros não gostavam da perspectiva de se depararem no futuro com outra safra tão grande quanto a de 1923..." Ver J. W. F. Rowe, *op. cit.*, p. 27.

175 J. W. F. Rowe, *op. cit.*, p. 27.

176 Rowe conclui: "Em boa medida as negociações eram uma simples luta entre São Paulo e o Governo Federal com relação a quem iria segurar a criança, pois estava perfeitamente claro, desde o início, que São Paulo não a deixaria cair; por outro lado, se o Governo Federal pudesse ser colocado como babá, tanto melhor. Mas um negociador nessa posição é necessariamente mais fraco

não poderiam sequer pensar em abandonar a sustentação do café naquele estágio, também está claro que não podiam justificadamente supor que poderiam carregar a valorização sem a ajuda do Governo Federal. São Paulo não dispunha de qualquer fonte alternativa de recursos num futuro previsível, uma vez que o sistema bancário privado nacional não daria conta da tarefa de financiar o enorme estoque, o mercado para títulos estaduais internos era bastante estreito, Londres estava bloqueada e Nova York certamente não emprestaria um centavo para a valorização do café, enquanto Herbert Hoover se mantivesse no Departamento de Comércio: já em 1922, quando começaram a se fazer sentir os efeitos da intervenção de 1921 sobre os preços, os veementes protestos dos torradores americanos foram endossados pelo Secretário de Comércio, que se empenhou pessoalmente em bloquear empréstimos que se destinassem ao financiamento da valorização no mercado de capitais de Nova York como uma forma de combater o "monopólio brasileiro".[177] Não havia nada de novo no fato de o Governo dos Estados Unidos usar os poderes de veto sobre empréstimos externos, que tinha desde 1921, como instrumento de política econômica, nem era segredo o ponto de vista do Departamento de Comércio sobre a política brasileira do café, pois uma publicação oficial já havia abertamente objetado a ela como "uma tentativa de dominar os mercados mundiais".[178] Assim, se São Paulo pudesse obter do Governo Federal a alocação de fundos específicos para a defesa do café, a garantia de que seria mantido o *status quo*, com o Banco do Brasil pronto para intervir em caso de necessidade, era, certamente, a segunda melhor alternativa no futuro previsível.

A posição do Governo Federal nas negociações, entretanto, não se limitaria a resistir às pressões dos fazendeiros por ajuda financeira adicional. A decisão que tomou, finalmente, para livrar-se da

que seu adversário, e o Presidente Bernardes, sabendo disso, manteve-se inflexível". J. W. F. Rowe, *op. cit.*, p. 27.

177 Ver Jewel Tea Co. ao Secretário de Estado, 8 de setembro de 1922, e memorando anexo, do Departamento de Comércio, *in* NA RG 59, 836.61333 189.

178 Cf. *Trade Information Bulletin*, n.º 73, de 16 de outubro de 1922, citado *in* J. Brandes, *Herbert Hoover and Economic Diplomacy: Department of Commerce Policy, 1921-1928* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1962), p. 130.

responsabilidade para com a sustentação do café implicava cortar o amplo acesso institucionalizado que tinham os títulos de café ao redesconto do Banco. É verdade que as perspectivas promissoras de que gozava a indústria cafeeira tornava a decisão politicamente mais fácil, mas fica-se sem nenhuma explicação quanto aos motivos que levaram o Governo a se aproveitar da situação da forma como o fez se as mudanças na política do café forem analisadas sem uma perspectiva global da problemática da política econômica no segundo semestre de 1924.

Em primeiro lugar, deve-se notar que o Governo Federal tinha necessidade absoluta de ajuda financeira externa para a realização de suas metas básicas nos dois anos que ainda lhe restavam, o que, em si, já era um forte motivo para a mudança na política cafeeira, dadas as reações negativas dos emprestadores potenciais ao envolvimento federal na sustentação do café. A opinião que os banqueiros ingleses tinham do envolvimento de seus clientes com a defesa do café já havia sido indicada e era bastante clara: partilhavam do ponto de vista dos deflacionistas quanto aos perigos inflacionários do esquema e viam sua "radical mudança" como uma condição necessária para um lançamento bem-sucedido de um empréstimo em Londres.[179] Por outro lado, dada a dimensão do empréstimo que o Brasil estava solicitando, é provável que já se estivesse considerando que seria necessário levantar uma parcela em Nova York: é esclarecedor que o relatório da Missão Montagu tenha sido telegrafado, pouco antes de ser publicado em julho a Dillon, Read & Co., banqueiros do Brasil em Nova York,[180] e que a participação deles, quando o empréstimo foi finalmente levantado em 1926, tenha sido crucial. Dada, entretanto, a veemente oposição do Secretário Hoover à valorização do café, é improvável que um empréstimo que pudesse aumentar o poder financeiro do Banco do Brasil fosse bem visto pelo Governo dos Estados Unidos sob o *modus operandi* existente da defesa do café.

Mas, fundamentalmente, não se pode ignorar a ligação entre as mudanças na política do café e a opção deflacionista. Durante as

179 Cf. nota de rodapé n.º 136.

180 Foi através deles que o Relatório ao Presidente chegou à imprensa americana. Ver o *New York Times*, de 4 de julho de 1924.

negociações, o Governo Federal já estava preocupado com as conseqüências monetárias do esquema de defesa do café, e isto não era acidental. Como foi mais tarde dito pelo próprio Bernardes, essa era uma questão central, pois a discordância substancial, que então separava o Governo e os produtores e que foi resolvida com a alteração na política cafeeira federal, era a questão do financiamento do esquema de sustentação através de emissões de notas pelo Banco do Brasil.[181] Não é provável que temores desse tipo tenham surgido de conselhos de Sampaio Vidal ou de Braga. Assim, há fortes razões para crer que a ação do Presidente no que toca ao café foi tomada já sob influência dos deflacionistas e com vistas à alteração da política monetária. Como se mostrou acima, segundo a opinião deste grupo, o comprometimento do Governo Federal com a sustentação do café envolvia, no atual sistema, uma séria ameaça potencial à estabilidade monetária, pois temiam que as necessidades financeiras do café pudessem acarretar elevações injustificadas das emissões do Banco do Brasil. Assim, é natural que os deflacionistas vissem na manutenção desse comprometimento uma ameaça permanente à continuidade da política monetária que defendiam e lutassem para acabar com ele.

5 — Conclusões

As negociações, em 1923, entre o Governo Federal e os Rothschild, das quais resultou a vinda da Missão Montagu, nasceram da importância atribuída pelas autoridades brasileiras à obtenção de um grande empréstimo externo que permitisse resolver simultaneamente dois problemas prementes do início do Governo Arthur Bernardes: a grande dívida de curto prazo do Tesouro e a difi-

[181] Comentando, em 1926, o novo esquema de defesa do café patrocinado por São Paulo, diria: "... se os pontos de vista do Governo Federal e dos Estados produtores diferiram substancialmente no passado... as discordâncias desapareciam diante da atual organização de defesa do café, que abandonou o recurso à emissão de papel-moeda..." Mensagem Presidencial (1926), *in Diário Oficial*, de 4 de maio de 1926.

culdade em implementar a política cambial pretendida, em virtude da debilidade da posição externa.

O relato, aqui apresentado, das negociações com a Missão Montagu — cujos resultados, do ponto de vista dos ingleses, só podem ser considerados como um retumbante sucesso — fornece uma visão da posição das autoridades brasileiras no início de 1924, que é de certo interesse à luz das mudanças dramáticas que ocorreriam na política econômica no correr do ano. O preço, sem dúvida alto e até aqui desconhecido pela historiografia do período, que o Governo concordou em pagar pela "ajuda" financeira externa é uma medida clara do ponto a que estavam dispostos a ir para evitar a alternativa dolorosa e comparativamente lenta de conjugar uma política monetária deflacionária com seu já rígido programa fiscal, de modo a pôr fim à crescente insegurança quanto à recorrência de pressões sobre a taxa de câmbio e à aceleração da inflação.

Por outro lado, pretendeu-se demonstrar que a opção deflacionista e o abandono da defesa do café pelo Governo Federal constituem decisões complementares cuja lógica só pode ser percebida à luz tanto das restrições impostas às opções políticas pela reversão das expectativas de obtenção de um empréstimo externo e pela aceleração da inflação, quanto da crescente influência exercida sobre Bernardes por um grupo de homens públicos, importantes dentro de seu esquema de sustentação política e que defendiam opiniões extremamente ortodoxas em matéria de política financeira. Com efeito, caso sejam aceitos os argumentos do final da Seção 4, não parece correto considerar o fim do apoio federal à valorização do café, como até aqui foi feito, como uma decisão isolada do Governo Federal. Estranho como possa parecer, essa decisão traz a marca de mudança e de continuidade na política econômica de Bernardes: de mudança, porque era necessária, na lógica dos deflacionistas, ao sucesso da política monetária que preconizavam; de continuidade, porque era vista como necessária para manter aberto o acesso aos mercados de capitais de Londres e Nova York, já que sua ajuda ainda era vista como necessária para a consecução das metas do programa de política econômica de Bernardes durante o período de seu mandato.

Finalmente, de um ponto de vista mais geral, convém notar que a evidência apresentada neste artigo lança dúvidas, mais uma vez, sobre interpretações ingênuas que atribuem aos interesses do café o controle absoluto do aparelho de Estado na Primeira República. As mudanças de política econômica de 1924 não podem ser consideradas, de modo algum, como tendo sido favoráveis aos interesses do café ou de São Paulo e, de fato, foram realizadas apesar deles.

(*Originais recebidos em junho de 1980.*)

A dinâmica de crescimento da indústria de automóveis no Brasil: 1957/78 *

EDUARDO AUGUSTO DE ALMEIDA GUIMARÃES **

O texto examina inicialmente aspectos das estratégias de crescimento dos produtores mundiais de veículos que viabilizaram a emergência e determinaram a configuração inicial da indústria de automóveis no Brasil. A análise da evolução da indústria no período 1957/78 enfatiza a existência de dois ciclos de crescimento. Uma profunda reorganização da indústria separa esses dois ciclos. Assim, a indústria pós-1967 é bastante distinta daquela anterior a esta data pelas empresas que a constituem e, sobretudo, por seus novos padrões de competição, em particular pelo seu engajamento em políticas de diferenciação de produto.

1 — Introdução

Apesar da importância conferida pela literatura sobre economia brasileira ao papel desempenhado pela indústria de automóveis na evolução recente da economia — em particular em seu comportamento cíclico — não existem estudos mais detalhados sobre a evolução e desempenho do setor. Este trabalho e o estudo mais amplo que lhe deu origem pretendem preencher esta lacuna, examinando a dinâmica de crescimento da indústria no período 1957/78 e as mudanças ocorridas em sua estrutura.

Embora a intenção seja a de examinar a evolução da indústria, este artigo se detém na análise dos fatores que lhe condicionaram a implantação e estrutura inicial. Na verdade, a implantação da

* Este texto resume parte de tese de doutoramento submetida à Universidade de Londres e se integra a estudo realizado com Maria Fernanda Gadelha no Centro de Estudos e Pesquisas da FINEP. O autor beneficiou-se dos comentários de José Tavares de Araujo Jr. à sua versão original e de Regis Bonelli à presente versão.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

indústria já foi objeto de vários estudos.[1] Contudo, tais trabalhos, assim como a literatura sobre economia brasileira em geral, têm focalizado basicamente a política governamental de incentivo à instalação do setor. Tal abordagem não é acidental, uma vez que se insere em uma perspectiva do processo de industrialização na década de 50 que destaca a existência de um projeto desenvolvimentista. Ao se situarem a partir desta perspectiva, os referidos estudos acabam por ignorar, no entanto, os fatores que determinaram a resposta dos produtores estrangeiros ao projeto político de implantação da indústria automobilística. Tal limitação de análise não é sem conseqüência. Em particular, não lhe é possível indicar quais os fatores determinantes da configuração inicial da indústria, nem tampouco esclarecer alguns dos acontecimentos subseqüentes de sua história e das transformações ocorridas em sua estrutura. Daí porque é oportuno reexaminar aqui a sua implantação, de modo a enfatizar que o sucesso da política governamental decorreu de sua convergência com a estratégia de crescimento dos produtores de veículos das economias industrializadas. Mais do que isso, cabe identificar, a partir da análise dessas estratégias, os fatores determinantes das distintas reações de diferentes produtores estrangeiros e da configuração inicial da indústria no Brasil. Neste sentido, faz-se necessário considerar, ainda que brevemente, a evolução das indústrias de veículos a nível mundial nos anos que antecederam ao início da produção no Brasil.

Cabe, por fim, uma palavra sobre a periodização adotada. Embora a produção de automóveis tenha crescido durante praticamente todo o período 1957/78 (à exceção de 1977), é possível caracterizar dois ciclos de crescimento na evolução da indústria: um primeiro período de expansão rápida, durante os anos de 1957/62, é seguido por outro, de cinco anos, de expansão relativamente lenta; o crescimento da produção acelera-se novamente, durante o período 1968/74, para declinar mais uma vez após este último ano. Por conseguinte, 1967 corresponde a um momento importante na evolução da indústria, marcando o fim do primeiro ciclo completo de crescimento. Existem,

[1] Ver J. Almeida, *A Implantação da Indústria Automobilística no Brasil* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1972), L. Martins, *Pouvoir et Développement Economique* (Paris: Editions Anthropos, 1976), e B. L. Nascimento, *Formação da Indústria Automobilística Brasileira* (São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Geografia, 1976).

contudo, razões adicionais para caracterizar o ano de 1967 como uma linha divisória na história da indústria: mudanças importantes ocorreram em sua estrutura e em seus padrões de competição por essa época. Em relação às mudanças estruturais, assinale-se a onda de *take-overs*, que acarretou o desaparecimento dos produtores locais (Vemag e FNM), e a entrada na indústria dos três grandes produtores americanos de veículos. Quanto às mudanças nos padrões de competição, aponte-se o crescente engajamento das empresas em políticas de diferenciação de produto, até então praticamente inexistentes. Por tais razões, a análise subseqüente enfatizará a especificidade da dinâmica de crescimento da indústria de automóveis nos períodos 1957/67 e 1968/78.

2 — A implantação da indústria de automóveis

O mercado brasileiro de automóveis até a II Guerra Mundial foi suprido principalmente por importações provenientes dos Estados Unidos. A expansão dos produtores americanos no Brasil envolveu mesmo, já na década de 20, a instalação de linhas de montagem no País (Ford em 1919, General Motors em 1924 e International Harvester em 1926). Este quadro seria alterado no pós-guerra com o aumento da importação de veículos europeus e a instalação de novas linhas de montagem. Em 1945, uma firma local (Vemag) iniciou a montagem de automóveis de diversas marcas, bem como de veículos comerciais e máquinas agrícolas. Em 1949, uma empresa estatal (a Fábrica Nacional de Motores) começou a montar caminhões Isotta Franchini; esta atividade foi logo interrompida, devido à falência do produtor italiano, mas retomada em 1952 com a montagem de caminhões Alfa Romeo. Neste mesmo ano, a Willys estabeleceu uma subsidiária no Brasil para a montagem de jipes, que começou a operar em 1954. A Volkswagen iniciou a montagem de automóveis e utilitários em 1953. Finalmente, a Mercedes-Benz, que vinha desenvolvendo planos para a produção de caminhões desde 1951, iniciou a implantação de sua fábrica em 1953.[2] O estabelecimento

2 J. Almeida, *op. cit.*, p. 23, e B. L. Nascimento, *op. cit.*, pp. 17-11.

destas linhas de montagem iria alterar a participação dos diversos produtores estrangeiros no mercado brasileiro. Às vésperas do início da produção de veículos no Brasil, a Alemanha respondia pela maior parcela do mercado brasileiro de automóveis.

Como se sabe, o início da manufatura de veículos no Brasil ocorreu na segunda metade da década de 50 e seguiu-se à definição pelo Governo brasileiro de um conjunto de incentivos específicos. Como se assinalou, o sucesso dessa política decorreu de sua convergência com a dinâmica do processo de acumulação das indústrias potencialmente exportadoras de capital. Não se pretende focalizar aqui a política de incentivos, já suficientemente estudada.[3] É necessário, no entanto, referir-se a algumas características da evolução da indústria de veículos a nível mundial, em particular às que respondem pela reação dos diferentes produtores estrangeiros àquela política e, por conseguinte, pela configuração da indústria emergente.

A expansão da indústria automobilística nacional em direção ao mercado externo é um fenômeno precoce na história dessa indústria. Na verdade, os primeiros movimentos nessa direção são simultâneos ao processo de concentração que conformou a estrutura oligopolista dessas indústrias, já que as inovações tecnológicas que deram origem à produção em massa implicaram tanto a expulsão de produtores menores e menos eficientes quanto a necessidade de encontrar novos mercados para a produção crescente. Assim, já no final da década de 20, as exportações de veículos correspondiam a 13% da produção mundial. Por outro lado, o processo de concentração industrial durante aquela década implicou a redução de 108 para 35 do número de produtores nos Estados Unidos entre 1923 e 1931 e de 88 para 31 no Reino Unido entre 1922 e 1929, elevando a participação dos três maiores fabricantes na produção de seus respectivos países, no final da década, para 90, 75 e 68% nos Estados Unidos, Reino Unido e França, respectivamente. Ademais, os dois maiores produtores americanos estavam engajados na operação de linhas de montagem no exterior: em 1929, a GM tinha essas linhas em 15 países e a Ford em 14; 70% das exportações da GM correspondiam a veículos *completely knocked-down* (*CKD*). Mais do que isso, os dois produtores haviam

[3] Para uma análise detalhada da política de estímulo à implantação da indústria, ver, por exemplo, os trabalhos indicados na nota 1.

estabelecido subsidiárias na Alemanha, Reino Unido e França, visando à produção integral de veículos nestes países. Neste contexto, a implantação de linhas de montagem no Brasil por estes produtores durante a década de 20 pode ser encarada como parte de suas estratégias mais gerais de crescimento.[4]

O período posterior à II Guerra Mundial caracterizou-se pelo rápido crescimento da produção mundial de veículos, por novas ondas de concentração, que consolidaram as estruturas oligopolistas das indústrias nacionais, e por um processo de crescente internacionalização da indústria. A produção mundial de veículos aumentou de 3,9 milhões de unidades em 1946 para 13,7 milhões em 1955, 24,3 milhões em 1965 e 39,1 milhões em 1973. A taxa mais elevada de crescimento da produção européia nesse período e, mais tarde, o início da produção em novos países implicaram um decréscimo da participação norte-americana na produção mundial de 79% em 1946 para 45% em 1958 e 32% em 1973.[5] Como será examinado adiante, esta tendência reflete, no entanto, antes o declínio do ritmo de expansão da produção doméstica dos Estados Unidos do que uma evolução desfavorável às firmas norte-americanas, já que a produção destas no exterior aumentou significativamente.

Na primeira década do pós-guerra, a concentração industrial elevou-se significativamente, como resultado de uma nova onda de fusões e da retirada da indústria dos últimos produtores de pequeno porte, levando a sua conclusão o processo de configuração das estruturas oligopolistas das diversas indústrias nacionais. Nenhuma entrada importante de novas firmas ocorreu desde então a nível mundial, com o aparecimento de novos produtores em países específicos restringindo-se em geral ao estabelecimento de subsidiárias das firmas já existentes. Isto não significa que o processo de concentração tenha atingido seu limite na década de 50. As novas fusões ocorridas desde então, todavia, são de certa forma de natureza distinta daquelas observadas nos períodos anteriores. De fato, estas fusões mais

[4] Ver R. O. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America* (Praeger Publishers, 1977), p. 17, e Y. S. Hu, *The Impact of U. S. Investment in Europe* (Praeger Publishers, 1973), pp. 40-41.

[5] Ver Motor Vehicle Manufacturers Association, *World Motor Vehicle Data, 1978.*

recentes envolveram firmas de porte significativo e foram induzidas antes pela necessidade de fortalecer tais firmas no processo de competição em escala mundial do que pela dinâmica da competição em mercados nacionais específicos.

Essa nova dimensão internacional do processo de competição entre os produtores de veículos constitui, provavelmente, a característica mais importante do desenvolvimento da indústria de veículos no pós-guerra. Em boa medida, trata-se do resultado natural do movimento para o mercado externo iniciado pelos produtores norte-americanos na primeira metade deste século. Não obstante, pela sua amplitude, este processo implicou profundas transformações nas estratégias de crescimento das firmas e nos padrões de competição no interior e entre as diferentes indústrias nacionais, reunindo-as numa indústria internacional, na qual o horizonte das firmas oligopolistas ganha uma escala mundial e a mútua dependência entre elas se estende além das fronteiras nacionais.

Os diferentes ritmos de crescimento dos mercados norte-americano e europeu no pós-guerra e a emergência de um mercado ampliado e protegido em decorrência da constituição do Mercado Comum Europeu implicaram a crescente importância da Europa para as firmas norte-americanas. Esta importância é explicitada pelo confronto entre a taxa de crescimento da produção doméstica da GM, Ford e Chrysler no período 1955/73 (56%) e a taxa de crescimento de suas subsidiárias européias (423%), bem como pela participação dessas subsidiárias na produção total das três firmas, que evoluiu de 8% em 1955 para 21% em 1973. Por outro lado, a importância das subsidiárias norte-americanas nas indústrias européias se reflete em suas participações na produção do Mercado Comum (inclusive Reino Unido): 29% em 1937, 22% em 1950 e 29% em 1973.[6] Cabe observar que, embora não tenha efetivamente reduzido a participação das firmas européias em seus próprios mercados domésticos, a perspectiva de crescimento das subsidiárias norte-americanas lhes era particularmente ameaçadora na década de 50, uma vez que um

[6] Ver Y. S. Hu, *op. cit.*, G. Bloomfield. *The World Automotive Industry* (London: David & Charles, 1978), e The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *The Motor Industry of Great Britain 1956* (London, 1956).

mercado europeu crescentemente mais rico era receptivo a políticas de diferenciação de produto em relação às quais as firmas americanas tinham nítidas vantagens.[7]

Face à crescente competição em seus mercados domésticos, as firmas européias reagiram movendo-se na direção do mercado externo, o que representava não apenas um esforço para realizar seus potenciais de crescimento, mas também um passo no processo de competição em escala mundial, notadamente quando correspondia a uma entrada em mercados tradicionalmente supridos por firmas norte-americanas. Sob esse aspecto, parece lícito afirmar que o padrão normal de crescimento de uma indústria nacional não-dominante a nível mundial orientaria inicialmente suas exportações e investimentos diretos para áreas nas quais houvesse indústrias nacionais mais fracas ou com nenhuma produção local; e só quando se tornasse suficientemente forte se disporia a enfrentar outras indústrias nacionais oligopolistas em seus próprios mercados domésticos. É verdade que, em relação a mercados nacionais tradicionalmente supridos por produtores americanos, a entrada de firmas européias colocava-as em competição com aquelas; não obstante, podiam esperar, neste caso, uma reação menos vigorosa dos produtores norte-americanos do que se suas estratégias de crescimento estivessem dirigidas para o próprio mercado norte-americano. Ademais, a penetração das firmas européias em países que não contavam com produção local poderia ser facilitada pela disposição de aumentar o conteúdo de partes e componentes de fabricação local nos veículos vendidos, ou ainda de empreender a fabricação integral dos veículos no país, situação em que viriam provavelmente a beneficiar-se de proteção e favores dos governos nacionais.

Neste contexto, a expansão dessas firmas no exterior compreendeu tanto o ingresso em outros mercados nacionais europeus, em relação aos quais se beneficiavam da emergência do Mercado Comum, quanto a entrada e/ou o crescimento em mercados de países em

7 Quanto a este ponto, ver J. W. Sundelson, "U. S. Automotive Investment Abroad", *in* C. P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973). Sundelson dá ênfase especial à posição da Volkswagen.

desenvolvimento.[8] Cabe observar que este movimento foi particularmente expressivo no que diz respeito às indústrias nacionais européias mais eficientes e dinâmicas.

Como resultado desse processo de internacionalização, o número de países capitalistas que produziam integralmente veículos automotores aumentou de 11 em 1955 para 18 em 1973. Do mesmo modo, o número de países com atividades de montagem elevou-se de 15 em 1929 para 19 em 1955 e 49 em 1973.[9]

Do ponto de vista do presente artigo, é particularmente relevante examinar o estágio do processo de internacionalização da indústria de veículos em meados da década de 50. Como já sugerido, àquela época, enquanto o crescimento das firmas norte-americanas no exterior estava dirigido principalmente para os mercados europeus, em particular para a expansão do investimento e produção naquela área, as firmas européias encontravam-se em meio a intenso surto de exportação. Dentre elas, os produtores alemães apresentavam o desempenho mais notável: reiniciando suas exportações em 1948, tornar-se-iam os principais exportadores mundiais em 1956, mantendo esta posição até 1973. Ao contrário das exportações norte-americanas, que em 1955 estavam repartidas quase igualmente entre automóveis e veículos comerciais (54 e 46%), as exportações dos países europeus consistiam principalmente em automóveis (70% no Reino Unido, 82% na França, 79% na Alemanha e 92% na Itália). Por outro lado, as exportações européias correspondiam a uma par-

[8] Ainda que, no caso do Reino Unido e França, as exportações para suas colônias ou antigas colônias predominassem, todos os países europeus estavam presentes nos mercados latino-americanos nos meados da década de 50. Assinale-se ainda que, explorando as características de seus produtos, que os distinguiam dos norte-americanos, a expansão das firmas européias no exterior compreendeu inclusive a entrada no mercado americano, no qual vieram a responder por parcela significativa do mercado de automóveis pequenos. Vale ressaltar, porém, que esse movimento não teve maior significado, já que envolvia um segmento de mercado bastante restrito. Assim, não cabe contrastá-lo à expansão das firmas norte-americanas na Europa.

[9] Ver The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *op. cit.*, e G. Bloomfield, *op. cit.*, pp. 153-154 e 259-260. R. O. Jenkins, *op. cit.*, pp. 26-27, apresenta dados diferentes: 42 países com atividades de montagem em 1960 e 70 em 1979. Assinala também que o número de contratos de montagem elevou-se de 170 para 430 entre aqueles anos.

cela maior da produção doméstica do que no caso norte-americano. Em relação a automóveis, as exportações dos Estados Unidos respondiam por apenas 3% da produção nacional em 1955; esta proporção era de 45% na Alemanha, de 41% no Reino Unido, de 30% na Itália e de 24% na França. Quanto aos veículos comerciais, o peso das exportações na produção norte-americana era mais elevado nesse mesmo ano (14%), todavia, ainda assim inferior ao peso correspondente nos países europeus (46% no Reino Unido, 41% na Alemanha, 18% na França e 14% na Itália).[10]

Os comentários acima, relativos à indústria mundial de veículos, fornecem o marco geral para a análise da reação dos diferentes produtores estrangeiros à política do Governo brasileiro voltada para a promoção da produção de veículos.

Tais comentários revelam que essa política foi introduzida em meio ao processo de internacionalização da indústria de veículos, quando as diferentes indústrias nacionais se voltavam de forma crescente para os mercados externos. Durante esse período, ao mesmo tempo em que a Europa se constituía na principal fronteira de expansão das firmas norte-americanas, os países em desenvolvimento se tornavam a fronteira de expansão das firmas européias.

Neste contexto, a primeira implicação que os produtores mundiais, em particular os europeus, podiam inferir da anunciada política governamental era que estar ausente da indústria emergente significava ser excluído do mercado brasileiro, uma vez que cabia esperar que a produção nacional viesse a ser protegida da competição de produtos importados. Sob esse ponto de vista, a política do Governo brasileiro pode ser considerada como um estímulo decisivo ao engajamento de firmas estrangeiras na produção de veículos no País. Por outro lado, é possível argumentar que, devido à própria dinâmica de crescimento da indústria internacional, mais cedo ou mais tarde algum produtor estrangeiro seria induzido a tentar obter vantagens sobre seus competidores e engajar-se na produção de veículos no País, independentemente de qualquer incentivo governamental prévio, mas contando com o estabelecimento de restrições à importação de veículos. Deste ponto de vista, a política governamental teria apenas realizado, ou quando muito antecipado,

10. Ver The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *op. cit.*

uma tendência já existente. Quanto a esta interpretação, no entanto, cabe apontar as dificuldades para um produtor isolado iniciar a produção de veículos em países em desenvolvimento, em decorrência da inexistência de uma indústria de autopeças suficientemente desenvolvida, à qual pudesse recorrer de modo a operar segundo seu grau usual de integração vertical.

Por conseguinte, a existência de uma política governamental apontando para a implantação de um setor automobilístico pode ter sido decisiva para seu efetivo estabelecimento não apenas porque ameaçava a firma ausente com a exclusão do mercado nacional, como sugerido, mas também porque assegurava a produtores potenciais os suprimentos requeridos e, portanto, viabilizava a realização de planos potenciais.[11]

A resposta das firmas norte-americanas aos incentivos governamentais foi menos decidida do que a das européias, estando em geral restrita à produção de veículos comerciais. Gordon e Grommers identificaram, em entrevistas com os quatro produtores americanos que se instalaram no Brasil, que "o conhecimento de que a importação de veículos, em forma acabada bem como CKD para montagem local, seria impossível daí em diante foi um estímulo poderoso", uma vez que "o mercado potencial no Brasil era muito promissor"; "os investimentos anteriores em instalações de montagem e distribuição (somando muitos milhões de dólares em alguns ca-

11 Foram aprovados pelo GEIA 18 projetos voltados para a produção de veículos, dos quais apenas 11 foram efetivamente implementados. Destes, nove projetos eram controlados por produtores estrangeiros, ainda que, em uns poucos casos, associados a capital local; as duas firmas controladas por capital local eram a empresa estatal FNM e a firma importadora e montadora Vemag. Oito dos novos produtores já montavam veículos no País; por outro lado, todos os produtores estrangeiros com linhas de montagem no País em meados da década aí estavam incluídos. Os projetos efetivamente implantados foram os da General Motors (veículos comerciais), Ford (veículos comerciais), International Harvester (veículos comerciais), Willys (automóveis e utilitários), Volkswagen (automóveis e utilitários), Mercedes-Benz (veículos comerciais), Simca (automóveis), Scania-Vabis (veículos comerciais), Toyota (utilitários), Fábrica Nacional de Motores (automóveis e veículos comerciais) e Vemag (automóveis). Ver S. A. Latini, *Meta 27. Indústria Automobilística* (Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959), e J. Almeida, *op. cit.*, pp. 39-40.

sos) e o *goodwill* tinham que ser salvaguardados através do engajamento na fabricação completa".[12] Ademais, o fato de que "os incentivos seriam oferecidos apenas a um número limitado de companhias. . . resultou em prontas decisões de ir adiante por parte da maioria das firmas envolvidas".[13]

Não obstante, a estratégia das firmas americanas contemplava um engajamento limitado, uma vez que restrito à manufatura de veículos comerciais, o qual assegurava, no entanto, seus lugares no setor e a possibilidade de futura expansão na direção da produção de automóveis. Pode-se sugerir que a expansão da GM e Ford na Europa durante esse período desestimulava um engajamento de maior porte no Brasil, simultaneamente; não que não existissem os recursos financeiros requeridos por esta expansão adicional, já que tais recursos não eram, de fato, excessivos para aquelas firmas, mas antes porque suas capacidades gerenciais estariam absorvidas na expansão na Europa. Neste contexto, a opção pela produção de caminhões refletia, dentro desta perspectiva de engajamento limitado, tanto suas posições mais significativas no mercado brasileiro de veículos comerciais nos anos anteriores, *vis-à-vis* o mercado de automóveis, quanto o peso mais expressivo das exportações na produção doméstica norte-americana no caso dos veículos comerciais.

Quanto aos dois outros grandes produtores americanos, Chrysler e American Motors (ausentes da indústria emergente apesar da ameaça às suas exportações para o Brasil implícitas no aparecimento da nova indústria), enfrentavam dificuldades no mercado doméstico em meados dos anos 50, com declínio de suas participações no mercado e severas reduções nos lucros. Ademais, tinham menor experiência de investimento direto no exterior do que a GM e a Ford. Em todo caso, a Chrysler viria a ter participação indireta na indústria automobilística brasileira já em 1958, quando adquiriu participação minoritária na Simca francesa.[14]

12 L. Gordon e E. L. Grommers, *United State Manufacturing Investment in Brazil* (Boston: Harvard University, Business School of Business Administration, 1962), p. 53.

13 *Ibid.*, p. 55.

14 Ver L. J. White, *The Automobile Industry since 1945* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), Cap. 1.

O empreendimento da Willys constitui um caso particular. A Willys-Overland era um rentável produtor de jipes e pequenos caminhões que entrou novamente no mercado de automóveis em 1952, após uma ausência de 10 anos, e fundiu-se com a Kaiser-Frazer em 1953, depois, portanto, do estabelecimento de sua linha de montagem no Brasil. No contexto da onda de fusões e da crescente competição na indústria americana na década de 50, a nova Kaiser-Willys iria retirar-se do mercado de automóveis em 1955, concentrando-se na produção de jipes, a qual, por sua vez, seria transferida para a American Motors em 1969.[15] Deste ponto de vista, a expansão da Kaiser-Willys no mercado externo correspondia antes a uma retirada de seu mercado doméstico do que à busca de novos escoadouros para seu potencial de crescimento. É significativo que a Willys fosse, dentre os produtores norte-americanos, o único com controle minoritário de sua subsidiária brasileira.

Quanto aos produtores europeus, a resposta mais vigorosa à política do Governo brasileiro partiu das firmas alemãs. Os maiores produtores alemães de automóveis e de veículos comerciais (Volkswagen e Daimler-Benz) que tinham recentemente estabelecido linhas de montagem no Brasil, engajaram-se na manufatura integral de veículos no País e viriam a se constituir nos principais produtores brasileiros de automóveis e veículos comerciais. A Auto-Union veio participar da indústria nascente como licenciadora de uma firma privada local (Vemag). A Borgward, a NSU, a BMW e a Krupp apresentaram projetos de investimento, os quais, no entanto, não vieram a ser implantados.[16] Dentre as firmas francesas, a Renault tornou-se licenciadora e, mais tarde, acionista minoritária da Willys e a Simca iniciou a produção de automóveis. Os produtores italianos estavam ausentes da nova indústria, exceto pelo licenciamento da FNM pela Alfa Romeo. A expansão da Fiat na América do Sul seria orientada prioritariamente para a Argentina e levaria quase 20 anos até sua entrada na indústria brasileira. Os produtores britânicos, cujas vendas para o Brasil haviam declinado nos anos an-

15 *Ibid.*

16 Vale notar que a Borgward e as atividades automobilísticas da Krupp foram mais tarde absorvidas pela Daimler-Benz, enquanto que a NSU e a Auto-Union foram compradas pela Volkswagenwerke.

teriores, devido à queda de suas exportações de automóveis, estariam também ausentes da nova indústria, uma vez que o único projeto de um fabricante britânico — o da Rover, para produção de jipes — não foi implementado. Vale notar que a expansão da indústria britânica, durante esse período, esteve principalmente orientada para os mercados da Commonwealth. Por fim, a nova indústria incluía também a firma sueca Scania-Vabis e a japonesa Toyota.

3 — A indústria de automóveis antes de 1967

Como sugerido anteriormente, o período 1957/67 corresponde a um ciclo completo de crescimento da indústria de automóveis. Embora a produção tenha-se expandido durante todo o período, as taxas de crescimento foram significativamente maiores nos anos de 1957/62. É verdade que essas taxas mais elevadas podem ser parcialmente atribuídas à pequena base sobre as quais são calculadas. Não obstante, mesmo os acréscimos absolutos de produção foram mais elevados nesses primeiros anos: o aumento anual médio foi de 23,1 mil unidades em 1960/62 e de 10,5 mil unidades em 1963/67 (Tabela 1).

O crescimento acelerado da indústria nos primeiros anos de sua história pode ser atribuído à existência de uma demanda insatisfeita, acarretada pelo controle de importações imposto durante os anos precedentes. Na medida em que esta demanda era atendida, o crescimento da produção passava a depender da taxa de reposição e de nova demanda induzida pelo crescimento da renda e/ou pela incorporação ao mercado de grupos de rendas mais baixas.

A demanda de reposição era pequena, refletindo o reduzido tamanho da frota de veículos, o fato de a idade de cerca da metade desse estoque ser inferior a quatro anos em 1962 e, sobretudo, o longo período de tempo durante os quais os veículos eram mantidos em uso. É verdade que uma longa vida útil não implica necessariamente uma pequena demanda de reposição. Se grupos de mais baixa renda estão sendo incorporados ao mercado, veículos velhos podem ser mantidos em funcionamento através de sucessivas transferências para tais grupos, enquanto grupos de maior poder aquisitivo subs-

Tabela 1

Produção de automóveis segundo classes de tamanho e indicadores de concentração — 1957/78 [a]

Anos	Pequeno	Médio	Médio-Grande	Grande	Esporte	Total	Índice Herfindahl[b]	Participação do Maior Produtor (%)[c]
1957		1,2				1,2	1,000	100,0
1958		3,8				3,8	1,000	100,0
1959	9,0	4,3	1,2	0,0		14,5	0,436	58,3
1960	24,5	7,5	10,3	0,4		42,6	0,301	40,0
1961	36,3	9,3	14,0	0,5		60,2	0,346	51,5
1962	50,2	14,9	16,8	1,0	1,0	83,9	0,323	46,7
1963	53,6	14,1	24,4	0,8	2,0	94,8	0,325	46,7
1964	62,7	12,7	26,3	0,5	2,5	104,7	0,355	51,6
1965	72,9	15,3	22,3	1,3	2,1	113,8	0,378	54,4
1966	87,6	14,8	22,6	1,4	2,5	128,9	0,444	62,1
1967	95,5	11,4	17,9	11,4	3,1	139,3	0,507	68,1
1968	123,9	4,6	20,6	11,0	5,2	165,3	0,624	77,5
1969	126,3	64,2	36,8	13,6	3,7	244,7	0,442	61,3
1970	134,6	105,0	45,4	19,1	3,3	307,5	0,482	66,0
1971	169,7	141,9	56,2	24,0	8,3	400,1	0,488	66,6
1972	203,6	134,6	67,4	25,5	7,6	465,8	0,471	64,8
1973	299,1	137,4	79,8	29,3	6,6	552,2	0,406	58,2
1974	434,7	139,9	84,1	26,7	6,1	691,5	0,415	58,8
1975	430,1	170,9	90,5	18,6	3,7	713,9	0,448	62,1
1976	490,6	164,6	89,8	19,6	1,9	766,4	0,429	60,5
1977	493,8	168,3	56,6	11,3	2,9	733,0	0,395	58,5
1978	559,7	221,2	75,5	13,9	3,4	873,7	0,354	53,4

FONTES: ANFAVEA, *Indústria Automobilística Brasileira* (São Paulo, 1972), e dados não publicados da ANFAVEA.

[a] Automóveis Pequenos: Chrysler — Dodge 1800 e Dodge Polara; Fiat — 147; Willys — Dauphine, Gordini, Renault e Teimoso; Ford — Gordini; GM — Chevette; VW — Sedan e Brasília.

Automóveis Médios. Ford — Corcel e Belina; Vemag — Belcar, Fissore, Vemaguet, Caiçara e Pracinha; VW — Sedan, TL, Passat e Variant.

Automóveis Médios-Grandes. Simca — Chambord, Presidente, Rallye, Alvorada, Esplanada, Regente, GTX e Jangada; Chrysler — Esplanada e Regente; FNM — FNM (JK); Willys — Aero-Willys e Itamaraty; Ford — Maverick; GM — Opala, Caravan e Comodoro.

Automóveis Grandes: Chrysler — Dodge Dart, Charger, Magnum e Le Baron; Fiat — Alfa Romeo; Ford — Galaxie; GM — Chevrolet e Veraneio.

Automóveis Esporte: Willys — Interlagos; Puma — GTE, GTS e GTB; VW — Karmann-Ghia, SPI e SP2.

[b] $\sum_{i=1}^{n} p_i^2$, onde p_i é a participação da firma na produção total da indústria e n o número de firmas na indústria.

[c] A Vemag é o maior produtor até 1959 e a Volkswagen a partir de 1960.

TABELA 2

Número de modelos por classe de tamanho – 1961/78[a]

Anos	Pequeno	Médio	Médio-Grande	Grande	Esporte	Total
1961	2 (–)	2 (–)	4 (1)	1 (–)	—	9 (1)
1962	3 (1)	2 (–)	5 (1)	1 (—)	3 (3)	14 (5)
1963	3 (—)	2 (—)	8 (4)	1 (—)	2 (—)	16 (4)
1964	4 (1)	4 (2)	10 (2)	1 (1)	2 (—)	21 (6)
1965	7 (3)	5 (1)	8 (2)	1 (—)	2 (—)	23 (6)
1966	5 (1)	5 (—)	10 (8)	2 (1)	3 (1)	25 (11)
1967	4 (3)	6 (2)	10 (4)	3 (1)	2 (—)	25 (10)
1968	2 (1)	1 (1)	6 (—)	3 (—)	2 (—)	14 (2)
1969	1 (—)	7 (6)	15 (11)	6 (3)	2 (—)	31 (20)
1970	2 (1)	11 (5)	8 (1)	7 (1)	4 (3)	32 (11)
1971	2 (—)	11 (1)	14 (7)	11 (7)	4 (1)	42 (16)
1972	2 (—)	11 (—)	13 (2)	13 (3)	7 (4)	46 (9)
1973	5 (3)	12 (3)	14 (4)	11 (—)	7 (—)	49 (10)
1974	8 (3)	13 (4)	17 (2)	13 (3)	6 (1)	57 (13)
1975	12 (4)	17 (5)	19 (13)	13 (—)	5 (—)	66 (22)
1976	12 (4)	19 (6)	19 (—)	11 (1)	3 (—)	64 (11)
1977	14 (3)	19 (7)	21 (6)	13 (2)	3 (—)	70 (18)
1978	14 (1)	17 (1)	23 (2)	13 (3)	3 (—)	70 (7)

FONTE: Lista de preços dos fabricantes, publicada em *Quatro Rodas*.

[a]O primeiro número corresponde à variedade de modelos oferecidos no segmento de mercado durante o ano (definido como o número máximo de modelos produzidos simultaneamente em um mesmo mês durante o ano). O número entre parênteses corresponde ao número de novos modelos introduzidos durante o ano no segmento de mercado.

tituem seus carros usados, dando origem a uma demanda de veículos novos. O fato, no entanto, é que este padrão depende de serem os proprietários de automóveis de primeira mão induzidos à substituição de seus veículos. Tal comportamento pode ser estimulado por uma política de diferenciação de produto que implique a freqüente introdução de novos modelos e a rápida obsolescência dos modelos existentes. As condições não eram propícias, porém, para que a indústria de automóveis adotasse tal política em meados da década de 60. Como será visto adiante, a indústria produzia uma pequena gama de modelos (embora, talvez, um número excessivo, dado o tamanho do mercado) e as modificações dos modelos existentes não eram freqüentes. Finalmente, a demanda de reposição era também afetada negativamente pelo quadro geral da economia brasileira no período.

Em relação à nova demanda de automóveis, dependia, como sugerido, do crescimento da renda e da incorporação de grupos de

rendas mais baixas ao mercado através de reduções de preços e/ou de condições mais favoráveis de venda. Apesar da alta elasticidade-renda da demanda de automóveis no Brasil, o efeito-renda era limitado, já que o crescimento da renda declinou a partir de 1962. Como é sabido, a inflexão na taxa de crescimento da produção de automóveis em 1962 não foi um fenômeno isolado, uma vez que a produção de quase todos os bens de consumo duráveis cresceu a um ritmo mais lento, ou mesmo declinou, a partir de 1962. [17]

Na medida em que as condições econômicas gerais — em particular a política de contenção de salários seguida em meados dos anos 60 — acarretavam, do lado da demanda, condições desfavoráveis à incorporação ao mercado de grupos de rendas mais baixas, tal alargamento do mercado dependia basicamente de mudanças nas condições da oferta. Sobre esse ponto, vale observar que os preços relativos dos automóveis, tendo-se elevado em 1963, declinaram a partir de então (Tabela 3). Tal redução, contudo, não foi suficiente para induzir um crescimento mais rápido das vendas, o que refletia a baixa elasticidade-preço da demanda de automóveis. Da mesma forma, a tentativa da Volkswagen, Vemag e Willys de fazer face ao declínio da taxa de crescimento das vendas, através da produção de versões mais baratas dos seus carros populares, resultou em relativo fracasso. [18]

Ainda do ponto de vista das condições da oferta, a ampliação do mercado foi tolhida pela insuficiência de financiamento ao consumidor e, em especial, pela inexistência das condições favoráveis de crédito requeridas para atingir grupos de rendas mais baixas. O aparecimento espontâneo e o rápido desenvolvimento do esquema de consórcios em meados da década de 60 podem ser encarados como

[17] Ver, a propósito, J. R. Wells, "Growth and Fluctuation in the Brazilian Manufacturing Sector during the 1960's and Early 1970's", tese de doutoramento apresentada à Universidade de Cambridge (1977).

[18] Para estimativas da elasticidade-preço durante o período, ver A. L. Baumgarten, "Demanda de Automóveis no Brasil", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26 (abril/junho de 1972), pp. 203-297, e P. C. Milone, "Estudo de Bens Duráveis de Consumo. Estudo da Demanda de Automóveis" (São Paulo: Universidade de São Paulo, 1973), mimeo.

Tabela 3

Investimentos, exportações e preços do setor automobilístico

Anos	Investimentos (US$ Milhão)[a]			Exportações		Índice de Preços Relativos de Automóveis[d]
	Aprovados pelo CDI	Aprovados pelo BEFIEX	Compra de Bens de Capital[b]	Total dos Produtores de Veículos (US$ Milhão)	De Automóveis (Mil Unidades)[c]	
1961						133
1962						122
1963						140
1964						134
1965	59,9					125
1966	39,2					105
1967	128,9					98,6
1968	...			...		100
1969	83,0		...	4,1		96,5
1970	308,4		48,2	8,8		90,0
1971	1,4		87,2	11,3	...	84,7
1972	188,9	—	115,0	51,7	7,4 — 6,5	81,2
1973	777,0	211,3	179,2	54,9	15,9 — 12,5	78,1
1974	87,8	647,8	208,8	179,4	49,8 — 44,0	72,3
1975	24,8	79,3	138,8	324,9	54,0 — 49,5	77,0
1976	—	2.188,2	105,8	350,5	64,1 — 57,8	68,5
1977	—	20,7	103,7	493,7	55,2	67,9
1978	—	—	215,3	690,7	76,4	68,0

FONTES: Colunas 1 e 2: Relatório de Atividades do CDI; coluna 3: dados não publicados da ANFAVEA; coluna 4: dados não publicados da CACEX; coluna 5: dados não publicados da ANFAVEA; coluna 6: calculado a partir de listas de preços dos fabricantes, publicadas em *Quatro Rodas*, e de dados de produção da ANFAVEA.

[a] Inclui fabricantes de veículos comerciais.

[b] Os gastos da Fiat só são considerados a partir de 1977.

[c] Devido a problemas de classificação, só é possível determinar as faixas nas quais se situam tais exportações no período 1972/76.

[d] Índice Laspeyres em cadeia, deflacionado pelo Índice Geral de Preços (coluna 2 de *Conjuntura Econômica*).

uma tentativa de superar essa situação.[19] O suporte financeiro parece ter sido particularmente escasso no mercado de automóveis usados, o que significava um obstáculo direto para o alargamento do mercado, já que este seria alcançado, conforme ficou demonstrado pela experiência posterior, principalmente pela entrada sucessiva dos grupos de rendas mais baixas nesse mercado.

19 Para uma opinião discordante, ver, no entanto, J. R. Wells, *op. cit.* Quanto aos consórcios, ainda que não existam dados relativos a todo o período, é lícito afirmar que a contribuição destes para a expansão da indústria foi importante; em 1968, a venda de automóveis através de consórcios correspondia a 70% da produção da indústria. Ver Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, *Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Indústria Automobilística* (São Paulo, 1978), p. 134.

Nesse contexto, as condições desfavoráveis ao alargamento do mercado e a demanda de reposição limitada tendiam a acarretar um crescimento relativamente lento da produção de automóveis. Observe-se, por outro lado, associadas a essa tendência a um crescimento moderado, fortes flutuações de curto prazo que refletiam, em boa medida, mudanças conjunturais na política antiinflacionária, introduzidas para fazer face a repentinos agravamentos nas condições recessivas, bem como decisões de política governamental especificamente dirigidas para a indústria de automóveis. Este foi o caso da redução temporária do imposto de consumo e do financiamento à venda de automóveis pela Caixa Econômica Federal, introduzidos em 1965.[20] Apesar de terem acarretado resposta imediata da demanda e expressivo aumento nas vendas a curto prazo, os efeitos desses incentivos ficaram circunscritos à paralisação do significativo declínio das vendas experimentado nos meses anteriores, reduzindo os estoques dos produtores e antecipando a demanda futura.

Este persistente quadro recessivo viria afetar, de forma diferenciada, os diversos produtores. Na verdade, a estrutura da indústria permanecera relativamente estável durante a primeira metade da década de 60 (o índice Herfindahl de concentração da produção flutuou entre 0,30 e 0,38 nos anos de 1960/65) (Tabela 1). Dentre os seis produtores que supriam o mercado de automóveis, a Volkswagen mantinha uma posição de liderança, elevando-se sua parcela de mercado de 47% em 1962/63 para 54% em 1965.[21] A seguir, vinham a Willys, a Vemag e a Simca, cujas participações no mercado, durante esse período, foram em média de 25, 15 e 9%, respectivamente. Quanto à FNM e a GM, cujas produções se restringiam a um único modelo, respondiam por uma parcela insignificante do mercado (menos de 1%). Esta relativa estabilidade desapareceria, porém, na segunda metade da década, com a Volkswagen avançando significativamente sobre as parcelas de mercado de seus competidores e elevando sua participação para 62% em 1966, 68% em 1967 e 77,5%

20 Ver J. Almeida, *op. cit.*, p. 63.

21 Todos os dados relativos à produção de automóveis por empresa e classe de tamanho provém de estatísticas divulgadas pela ANFAVEA, indicadas na Tabela 1. A agregação dos modelos por classes de tamanho obedeceu a critérios próprios, também indicados na Tabela 1.

em 1968 (um recorde na história da indústria). Esta evolução refletia a contínua expansão da produção da Volkswagen durante todo o período, associada à relativa estabilidade da produção da Vemag e da Willys após 1962 e 1963, respectivamente, e ao rápido declínio de produção da Simca a partir de 1965. Cabe assinalar que, durante esse período, os produtores de automóveis praticamente concentravam suas atividades num único segmento de mercado, constituindo a Willys a única exceção relevante ao distribuir igualmente sua produção entre automóveis pequenos e médios-grandes. Assim, os ganhos de mercado da Volkswagen foram simultâneos ao aumento da parcela dos automóveis pequenos na produção da indústria. É difícil determinar se mudanças na demanda de automóveis das diferentes classes de tamanho fortaleceram a posição da Volkswagen ou se as vantagens competitivas desta induziram o crescimento mais rápido da demanda de automóveis pequenos. Contudo, é significativo o avanço da Volkswagen no próprio mercado de automóveis pequenos, no qual sua participação elevou-se de 82% em 1964/65 para 89% em 1966 e 96% em 1967.

Esta evolução viria a colocar a maior parte dos produtores em situação difícil. As informações apresentadas em relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados em 1967, referindo-se às margens de lucro (preço de fábrica menos custos diretos e indiretos) de diversos modelos no período 1963/67, indicam prejuízos incorridos pelos modelos da Vemag em 1966 e 1967, pelos modelos médios-grandes da Simca e Willys em 1967 e pelos modelos pequenos e pelos utilitários da Willys desde 1963. Por outro lado, os modelos da Volkswagen foram lucrativos durante todo o período.[22]

Neste contexto, acumulavam-se condições tendentes a induzir uma reorganização significativa da estrutura da indústria de automóveis. Esta reorganização, associada a mudanças na disponibilidade de recursos para financiamento ao consumidor nos anos subseqüentes, viabilizariam a aceleração do ritmo de crescimento da indústria, in-

22 Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, "Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a verificar o custo do veículo nacional", *in* *Diário do Congresso Nacional,* Suplemento (A) ao n.º 152 (5 de setembro de 1968).

dependentemente da recuperação do nível de atividade da economia como um todo. Na verdade, seria a própria recuperação da indústria que viria a estimular, ou pelo menos consolidar, a retomada do crescimento econômico no final da década de 60.

4 — A reorganização da indústria e o seu segundo ciclo de crescimento

Os comentários anteriores sobre a dinâmica de crescimento da indústria de automóveis até 1967, ao enfatizar os fatores que impediam a manutenção de um ritmo acelerado de expansão após 1962, sugerem os passos necessários para sua recuperação. Como era improvável que grupos de rendas mais baixas fossem incorporados, de imediato e em grau significativo, ao mercado de carros novos — dado o lento crescimento da renda e a política salarial vigente — o esforço para acelerar a expansão da indústria devia orientar-se para os grupos de rendas mais altas. Isto implicava a necessidade de acelerar a demanda de reposição e induzir a posse de mais de um veículo por família, o que requeria, por sua vez, a adoção de políticas de diferenciação de produtos e o desenvolvimento do mercado de carros usados. Era através deste último que grupos de rendas mais baixas poderiam ser atraídos para a esfera do mercado de automóveis e contribuir para a recuperação da indústria. Ademais, requeriam-se condições mais favoráveis de crédito não apenas para estimular a demanda de reposição e a propriedade múltipla de automóveis pelos grupos de rendas mais altas, mas também para assegurar o acesso dos grupos de renda mais baixa ao mercado de carros usados.

Nestas circunstâncias, dois fatores tornavam-se decisivos para viabilizar uma maior taxa de crescimento da indústria. Em primeiro lugar, o montante de recursos disponíveis para financiamento ao consumidor deveria ser ampliado de modo a sustentar a estratégia descrita.[23] Em segundo, a indústria deveria realizar os elevados in-

23 É sabido que o aumento da disponibilidade de recursos e as modificações nas condições de financiamento ao consumo foram efetivamente significativos, em particular a partir de 1970, contribuindo de forma decisiva para o elevado

vestimentos requeridos para seu engajamento em práticas de diferenciação de produto, apesar do quadro desfavorável com que se defrontava. A implicação mais importante desta estratégia de recuperação, no entanto, era que a indústria de automóveis no Brasil deveria adotar os padrões de operação típicos do oligopólio diferenciado.

A indústria pré-1967 não estava preparada para engajar-se em uma estratégia dessa natureza. Por um lado, os anos de recessão, especialmente 1966 e 1967, foram caracterizados por um declínio nos lucros que afetou sua acumulação interna e a capacidade de investimento. Isto é particularmente verdadeiro no caso dos produtores nacionais — Vemag e FNM. As firmas estrangeiras podiam sempre recorrer aos fundos de suas matrizes no exterior. Contudo, a Willys brasileira era subsidiária de uma empresa relativamente pequena que, por sua vez, enfrentava um período difícil e estava prestes a se retirar da indústria de veículos no seu país de origem; a Simca, aliás já comprometida em esforço malsucedido de aumentar a variedade de modelos que supria o mercado, tivera recentemente sua matriz na França adquirida pela Chrysler; e a Volkswagen, embora não carecendo de recursos financeiros, não possuía nessa época, mesmo a nível mundial, maior experiência em práticas de diferenciação de produto.

Na verdade, além da escassez de fundos para investir no curto prazo, os principais obstáculos à sobrevivência da maioria dos produtores pré-1967 neste novo quadro competitivo seriam a dificuldade de se engajarem eficientemente no novo padrão de operação e a inevitável desvantagem face às grandes empresas multinacionais produtoras de veículos, caso estas viessem a entrar no mercado brasileiro de automóveis. De fato, não apenas o novo padrão de competição requeria capacitação para a introdução freqüente de novos modelos, mas também penalizava aqueles produtores que deveriam ressarcir-se dos custos de desenvolvimento de novos modelos apenas com suas vendas no relativamente pequeno mercado brasileiro. Tais dificuldades afetavam particularmente à Willys, à Vemag e à FNM. Quanto

ritmo de crescimento alcançado pela indústria. Do mesmo modo, o desenvolvimento dos consórcios teve um papel importante na recuperação e subseqüente expansão da produção de automóveis. Tais questões — que não serão abordadas no presente artigo — são examinadas no estudo que lhe deu origem.

à Volkswagen, embora não possuindo maior experiência em diferenciação de produtos nos meados da década de 60, já começava a engajar-se em tal política, a nível mundial.

Este contexto constituía um quadro favorável a uma reorganização significativa da indústria. Esta caracterizou-se principalmente pela entrada dos três maiores produtores norte-americanos no mercado brasileiro de automóveis. Para a GM e a Ford, que já participavam das indústrias de veículos comerciais, isto implicava apenas uma diversificação de suas atividades no País. Embora a GM já contasse com pequena participação neste mercado, onde vendia um modelo tipo camionete, sua entrada efetiva na indústria de automóveis pode ser associada ao investimento realizado a partir de 1967 para a produção de modelos médios-grandes, introduzidos no mercado no final de 1968. A entrada da Ford foi marcada pela produção, a partir de 1967, de um modelo de carro grande, cujo projeto fora submetido a agências governamentais em 1965. Em seguida, em outubro de 1967, a Ford adquiriu o controle da Willys através da compra das ações da Kaiser, seu principal acionista. Quanto à Chrysler — que havia comprado a fábrica de caminhões da International Harvester em 1966, interrompendo sua operação, e que já tinha uma participação indireta no mercado brasileiro de automóveis em virtude de sua participação minoritária na Simca francesa — assumiu a responsabilidade pela operação da subsidiária da Simca em 1967, investindo para a introdução de um modelo de carro grande, que foi entregue ao mercado no final de 1969, quando foi interrompida a fabricação dos modelos até então produzidos pela Simca.

A entrada dos produtores norte-americanos na indústria de automóveis era de se esperar. No caso da GM e da Ford, o interesse no mercado brasileiro se manifestara anteriormente através do engajamento na produção de veículos comerciais. Era natural que, uma vez estabelecidas no País, viessem a diversificar suas atividades na direção do mercado de automóveis. O ponto a examinar, portanto, é o momento da entrada neste mercado (esta questão será retomada adiante).

Quanto à Chrysler, já entrara em negociações visando a uma participação minoritária na Willys em 1957. Se tal associação não chegou a se concretizar, isto se deve às dificuldades com que se defron-

tava em seu mercado doméstico e à falta de experiência de operações no exterior. Ao invés de entrar no mercado brasileiro, a Chrysler conseguiria uma participação indireta no Mercado Comum Europeu, através de associação acionária minoritária na Simca francesa. No início dos anos 60, porém, a taxa de lucro da Chrysler atingira seu mais alto nível desde o fim do *boom* do pós-guerra, dando lugar a um período de expansão das suas atividades. Este movimento compreendeu não apenas a tentativa malsucedida de absorver um produtor norte-americano de caminhões, mas também a realização de investimentos no exterior. Assim, a Chrysler adquiriu a firma inglesa Rootes Motors em 1964/65 e as instalações da International Harvester no Brasil em 1966, aumentando, nesse mesmo ano, sua participação na Simca para 77%. Esta última decisão aproximou-a da indústria brasileira de automóveis, já que implicou o controle da subsidiária da Simca no Brasil.[24]

Quanto à questão do momento da diversificação das subsidiárias da GM e da Ford na direção do mercado de automóveis, cabe observar que a rentabilidade destas firmas, particularmente a da GM, era elevada no início e nos meados da década de 60. Ademais, uma vez que a taxa de crescimento no Mercado Comum declinou, as oportunidades para investir na Europa eram menores do que na década anterior.[25] Ao mesmo tempo, parece lícito sugerir que, apesar das condições desfavoráveis prevalecentes, as firmas estrangeiras viam como promissoras as perspectivas do mercado brasileiro de automóveis. Sob este aspecto, é interessante notar que, como se verá adiante, também a Fiat fez uma tentativa, neste caso malsucedida, de penetrar neste mercado durante esse período. Finalmente, as condições prevalecentes na indústria brasileira de automóveis faziam prever uma futura reorganização. Na medida em que cabia esperar, como resultado, a emergência de uma estrutura oligopolista consolidada, que poderia impedir novas entradas no futuro, era conveniente para um entrante potencial antecipar-se a seus competidores internacionais e empenhar-se no próprio processo de reorganização da indústria.

O processo de reorganização da indústria envolveu ainda a absorção da FNM pela Alfa Romeo e da Vemag pela Volkswagen, ambas

24 Ver L. J. White, *op. cit.*, Tabela 15.2 e p. 90.

25 *Ibid.*, e G. Bloomfield, *op. cit.*, p. 143.

em 1968. A compra da FNM seguiu-se a uma decisão governamental de vender a empresa estatal, o que aliás já havia sido recomendado nos planos de implantação da indústria nos meados da década de 50. A Alfa Romeo, a licenciante da firma estatal, era o comprador natural. Quanto à Vemag, seu controle era exercido por uma organização bancária e importadora (Novo Mundo), com pequena participação da Auto-Union alemã, da qual a empresa brasileira obtinha licença e assistência técnica. Em 1966, a Volkswagenwerke assumiu o controle da Auto-Union, adquirindo assim uma participação minoritária na Vemag. Nos meses subseqüentes, a Volkswagen exerceu pressão para obter o controle da empresa brasileira, conseguindo-o finalmente em 1967. A produção da Vemag foi interrompida no final daquele ano.

Vale observar que as aquisições ocorridas em 1967 e 1968 não eram uma necessidade do ponto de vista da entrada de novos produtores na indústria. É verdade que as empresas já estabelecidas transferiram às firmas entrantes uma rede de concessionárias e, no caso da Ford, modelos conhecidos e um projeto para um carro novo (o Corcel), que se revelaria um sucesso de vendas. Não obstante, a entrada desses novos produtores seriam igualmente viável sem tais fusões. Neste contexto, o objetivo principal dessas aquisições parece ter sido a eliminação de competidores na indústria (isto é particularmente evidente no caso da compra da Vemag). Cabe enfatizar, porém, que de qualquer maneira o prognóstico para os antigos produtores era o de serem expulsos do mercado ou relegados a uma posição marginal, à medida que o novo padrão de competição viesse a prevalecer na indústria.

A indústria que resultou da entrada das novas firmas e da absorção de quase todos os antigos produtores entre 1967 e 1968 é na verdade uma indústria completamente distinta da existente até então. Esta nova indústria — na qual Volkswagen, General Motors, Ford, Chrysler e Alfa Romeo substituíram Volkswagen, Willys, Vemag, Simca e FNM — seria a responsável pela aceleração do ritmo de crescimento da produção de automóveis a partir de 1968, dando origem ao segundo ciclo de crescimento na história da indústria.

Este novo ciclo envolveu não apenas uma significativa expansão da produção, mas também a realização de elevados investimentos

pela indústria (Tabela 3).[26] Embora a capacidade produtiva dos fabricantes de automóveis não se tenha alterado entre 1963 e 1966, com exceção da Volkswagen, a capacidade ociosa era elevada em todos os produtores, exceto na referida empresa.[27] Ainda que esta situação certamente não estimulasse novas inversões, a recuperação da indústria requeria, como já foi sugerido anteriormente, a realização de investimentos voltados para a introdução de novos modelos. Caberia às empresas que estavam entrando na indústria realizar tais investimentos, em antecipação à demanda futura. A partir de 1973, o processo de investimento nas indústrias de veículos, em geral, e na indústria de automóveis, em particular, tornar-se-ia vinculado ao engajamento em programas de exportação. Isto refletia a criação de incentivos específicos à exportação em 1972 e a supressão dos incentivos tradicionais no caso da indústria de automóveis em 1974. Tais mudanças e a evolução subseqüente do setor serão examinadas posteriormente.

Os investimentos realizados durante o período 1957/73 implicaram um expressivo aumento da capacidade produtiva das indústrias de veículos. O nível de capacidade ociosa resultante dessa onda de investimentos revela que a indústria expandiu sua capacidade produtiva à frente da demanda corrente. Este aspecto da estratégia da indústria sugere dois tipos de questões. A primeira refere-se à natureza descontínua do processo de investimento no setor. Na verdade, na medida em que a capacidade produtiva superava a demanda corrente, caberia esperar um declínio subseqüente no investimento, de modo a permitir a utilização progressiva da capacidade adicional da indústria. Se isto não ocorreu no caso em questão, apesar da desaceleração do ritmo de crescimento da demanda depois de 1974, isto se deveu à adoção pelo setor de uma nova estratégia de expansão como será visto adiante. A segunda questão refere-se à implicação desta estratégia de investimento do ponto de vista das condições de entrada na indústria. Quanto a este aspecto, parece lícito afirmar

26 Como se assinalou, a fase de expansão acelerada desse novo ciclo chegaria ao fim de 1974, a taxa média anual de crescimento da produção declinando de 26% no período 1967/74 para 6% nos anos de 1974/78.

27 A evolução da capacidade instalada dos diversos produtores e do seu grau de utilização é examinada nos estudos indicados na nota introdutória.

que, embora tal estratégia possa ser associada à existência de descontinuidades técnicas para o investimento no setor, ela reflete também o esforço de cada um dos produtores de evitar a entrada de novos competidores e de antecipar-se aos competidores já existentes, de modo a fortalecer sua posição na indústria.

Não obstante, apesar dos investimentos realizados e do aumento significativo da capacidade produtiva da indústria, a rápida expansão do mercado tendia a atrair os produtores multinacionais ausentes. Segundo nos consta, a Fiat foi a primeira empresa estrangeira a responder ao novo surto de expansão do mercado brasileiro. Tendo estabelecido uma subsidiária na Argentina em 1954, em resposta aos incentivos oferecidos pelo Governo argentino, a Fiat absteve-se de investir no Brasil nos meados da década de 50, já que aguardava uma futura integração dos dois mercados nacionais. Abandonando esta decisão inicial, a Fiat manteve negociações para assumir o controle da Vemag em 1965, sendo impedida, porém, pela absorção da Auto-Union e, posteriormente, da própria Vemag pela Volkswagen (mais tarde, a Fiat assumiria o controle da Auto-Union argentina, a fim de impedir a entrada da Volkswagen naquele mercado).[28] No início da década de 70, a Fiat fez novas *démarches* para entrar no mercado brasileiro e encetou negociações com o Governo de Minas Gerais, daí resultando a concessão de incentivos significativos e uma participação do Governo Estadual no novo empreendimento (45%). Ademais, aprovado pelas agências do Governo Federal em 1973, o projeto beneficiou-se ainda, além dos incentivos usuais a investimentos industriais, dos novos incentivos a projetos de investimento associados a programas de exportações. Observe-se, por fim, que o engajamento da Fiat no setor automobilístico no Brasil aumentaria, em 1974, com a sua participação na FNM. Em 1976, a Fiat assumiu o controle total desta empresa, que passou a chamar-se Fiat-Diesel.

Após a decisão da Fiat de entrar no mercado e provavelmente estimulados pelos incentivos que lhes foram concedidos, diversos produtores europeus e japoneses (Renault, Peugeot, Citroen, British Leyland, Volvo e Nissan) manifestaram interesse em investir no Brasil e mantiveram contatos com autoridades governamentais com esse objetivo. Como era de se esperar, os produtores existentes reagiram

28 *Exame* (14 de julho de 1976).

à entrada da Fiat e, principalmente, aos novos entrantes potenciais, alegando que novos ingressos na indústria afetariam as economias de escala, elevando os custos de produção.[29] Em 1974, uma revisão na política industrial eliminou os incentivos concedidos pelo CDI aos projetos de investimento voltados para a produção de automóveis, sob a justificativa de que a capacidade instalada era suficiente para o suprimento do mercado interno. Daí em diante, apenas os projetos que incluíssem um compromisso expresso de exportar seriam beneficiados com qualquer incentivo. Embora não impedindo a entrada de novos produtores multinacionais, a nova política do CDI desestimularia a realização de novos investimentos no setor, ao aumentar as desvantagens competitivas dos novos produtores frente às empresas já estabelecidas. Por outro lado, as empresas existentes não foram atingidas de forma significativa pela nova política, uma vez que já se haviam lançado a grandes programas de investimento, ampliando sua capacidade produtiva para além da demanda corrente no mercado interno. Neste contexto, evitou-se efetivamente a entrada de novos competidores na indústria de automóveis. Por outro lado, apenas a Volvo entrou na indústria de ônibus e de caminhões. Quanto às firmas existentes, seus investimentos foram dirigidos, nos anos seguintes, principalmente para a expansão de suas exportações.

Como assinalado anteriormente, os investimentoes durante esses anos de recuperação e crescimento acelerado estavam orientados não apenas para a expansão da capacidade produtiva, mas também para a introdução de novos modelos no mercado. Na verdade, o novo ciclo de crescimento da indústria de automóveis caracterizava-se, e distinguia-se do anterior, pela intensificação da competição por diferenciação de produto. O número de modelos oferecidos ao mercado, que fora sempre inferior a 25 até então, e que o processo de reorganização da indústria reduziria para apenas 14 em 1968, aumentaria para 32 em 1970, 57 em 1974 e 70 em 1978 (Tabela 2).[30] Da

29 Sobre este ponto, ver C. Lessa, "A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 — Sonho e Fracasso", tese apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978), pp. 188-190.

30 Os dados relativos ao número de modelos provêm de listas de preços dos fabricantes, publicadas na revista *Quatro Rodas*.

mesma maneira, enquanto os produtores na fase pré-1967 lançaram 51 novos modelos, a indústria pós-1967, que havia herdado 12 modelos do período anterior, introduziu no mercado 139 novos modelos durante o período 1968/78. A menor importância da atividade de diferenciação de produto da indústria pré-1967 é ainda mais significativa se considerarmos que 21 dos 51 modelos por elas introduzidos vieram ao mercado em 1966 e 1967, como se num ensaio malsucedido do novo padrão que iria prevalecer a partir de 1968.

Assinale-se que é possível caracterizar, ao longo do período de expansão acelerada do segundo ciclo de crescimento da indústria, duas etapas distintas do ponto de vista da política de diferenciação de produto e dos ritmos de expansão dos diversos segmentos de mercado.

Durante os primeiros anos de recuperação, ao invés de buscar atingir os grupos de rendas mais baixas, a política de diferenciação de produto das novas empresas orientou-se para a ativação da demanda de grupos de rendas mais altas. Na verdade, os automóveis de porte médio a grande predominaram entre os novos modelos lançados no final dos anos 60 e no começo dos anos 70: apenas dois dos 58 modelos introduzidos no período 1968/72 correspondiam a automóveis pequenos (Tabela 2). A predominância de modelos de médio a grande porte dentre os lançamentos das firmas entrantes pode ser encarada como reflexo de suas especializações no país de origem e como tentativa de evitar confronto direto com a Volkswagen no segmento de mercado de automóveis pequenos. Não obstante, esta tendência reflete também a estratégia mais viável para atingir uma taxa de crescimento elevada, como é sugerido pelo fato de a própria Volkswagen entrar no segmento de mercado de modelos médios em 1969.

A estratégia adotada pela indústria durante esses anos de recuperação implicou que os automóveis pequenos viessem a responder por apenas 7,5% dos 86% de crescimento da produção de automóveis entre os anos de 1968 e 1970; por outro lado, os automóveis médios, médios-grandes e grandes foram responsáveis por, respectivamente, 70,5, 17,5 e 5,6% daquela taxa de crescimento (Tabela 1). Isto não significa que grupos de rendas mais baixas não foram afeta-

dos pela recuperação da indústria. Na verdade, desenvolveu-se um ativo mercado de segunda mão, refletindo o aumento da taxa de reposição dos grupos de rendas mais elevadas, acarretado pelo crescimento da demanda de carros novos por parte desses grupos, bem como a expansão do montante de recursos disponíveis para financiamento ao consumo e condições mais favoráveis de crédito.

O ponto a enfatizar, porém, é que, em sua etapa inicial, a recuperação do ritmo de crescimento da produção de automóveis dependeu da demanda dos grupos de rendas mais elevadas e concentrou-se nos modelos de médio e grande porte.

Estas características seriam alteradas na década de 70: os automóveis pequenos foram responsáveis por 78% do aumento de 125% da produção de automóveis no período 1970/74, enquanto os modelos médios e médios-grandes respondiam por 9 e 10%, respectivamente. Esta nova fase na evolução da indústria acarretaria mudanças na estratégia dos produtores, induzindo a GM e a Chrysler, até então restritas ao segmento de mercado de carros médios-grandes e grandes, a iniciarem a produção de automóveis pequenos em 1973.

Estes resultados parecem sugerir que, nos primeiros anos do segundo ciclo de crescimento da indústria, os proprietários de automóveis pequenos estavam substituindo-os por carros de médio porte a um ritmo mais acelerado do que não-proprietários estavam ingressando no mercado de automóveis pequenos. Na verdade, durante esse período, os não-proprietários estavam sendo incorporados ao mercado de automóveis através da aquisição de veículos usados. No início da década de 70, contudo, como resultado do bom desempenho da economia brasileira e das condições mais favoráveis do crédito ao consumidor, grupos de menor nível de renda, até então ausentes do mercado de automóveis novos, foram gradativamente incorporados a esse mercado, acelerando a taxa de crescimento da produção de automóveis pequenos.

Os dados sobre a propriedade de automóveis são claros quanto à ampliação do mercado na década de 70, embora não permitam avaliar a importância dos veículos novos e usados para os diferentes grupos de renda (sob esse ponto de vista, as informações existentes

revelam somente que 19% dos proprietários de automóveis em 1972 haviam comprado seus veículos no mercado de carros usados). A percentagem de domicílios que possuem automóvel aumentou de 9,1% em 1970 para 11,7% em 1972 e 17,7% em 1976; este aumento é comum às percentagens associadas à população urbana (13,7, 17,2 e 24%) e à população rural (2,6, 2,9 e 6,0%). A natureza restrita do processo de ampliação do mercado de automóveis fica evidenciada, contudo, quando as informações sobre propriedade são ajustadas a uma distribuição decílica da renda familiar. A percentagem de domicílios nos seis decis inferiores que possuem automóveis elevou-se de 1,7 para 3,9% entre 1972 e 1976, enquanto que, para os domicílios incluídos no sétimo ao nono decil e no decil superior, a percentagem de proprietários de automóveis aumentou de 16,0 para 27,4% e de 59,5 para 72,4%, respectivamente.[31]

A alta concentração da propriedade de automóveis sugerida pelos resultados anteriores aparece explicitamente na distribuição da frota por classe de renda: o decil superior respondia por 55% do estoque de automóveis em 1972, enquanto que aos seis decis inferiores correspondiam apenas 1% daquele estoque. Esta concentração reflete não só a maior percentagem de proprietários entre os domicílios de renda mais elevada, mas também a importância da propriedade múltipla de automóveis em tais grupos. Sobre este ponto, as informações disponíveis revelam uma média de 1,12 automóvel por domicílio em 1972. Vale a pena notar, contudo, que a propriedade múltipla era inferior ou igual a este valor médio para classes que compreendem 97% dos domicílios, sendo significativamente mais alta para os primeiros 3% da distribuição e atingindo o valor médio de 1,69 automóvel por domicílio para aqueles cuja renda era superior a 60 salários mínimos. Assim, enquanto a propriedade múltipla de automóveis importava em 10,5% do estoque desses veículos, a propriedade múltipla dos primeiros 10,3% e 3% de domicílios da distribuição respondia, respectivamente, por 8,7 e 5,9% daquele estoque.

31 Os dados relativos à propriedade de automóveis provêm da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (1972 e 1976).

5 — A evolução da indústria de automóveis depois de 1974 — o mercado externo

O ano de 1974 marcou o fim do segundo período de expansão acelerada da história da indústria de automóveis, com o crescimento da produção declinando para uma taxa média anual de 6% durante os anos de 1974/78. A redução do ritmo de crescimento da indústria era previsível, já que o impacto inicial dos novos padrões de operação e crescimento introduzidos no final da década de 60 deveria necessariamente atingir seus limites, passando a expansão subseqüente da indústria a depender do crescimento da renda nacional e de eventuais modificações na distribuição da renda.

O momento da desaceleração efetiva da taxa de crescimento da indústria, contudo, parece refletir fatores que lhe são exógenos: em primeiro lugar, a desaceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira, associada à aceleração do processo inflacionário e à adoção de medidas de política econômica de combate à inflação; em segundo, a crise mundial do petróleo e a resultante alta de preço que induziram a adoção de medidas tendentes a restringir o consumo da gasolina. Neste contexto, a redução da taxa de crescimento da indústria de automóveis e a expansão mais rápida da produção de veículos comerciais viriam a ser enfatizadas pelas autoridades governamentais já no início de 1974.[32]

Como se sabe, a política governamental especificamente dirigida para a contenção do consumo de gasolina consistiu basicamente no aumento de seu preço e na limitação do período de funcionamento dos postos. As medidas governamentais voltadas para o controle do crescimento das vendas de automóveis incluíram, principalmente, modificações nas condições de financiamento ao consumidor e na regulamentação dos consórcios. Tais medidas somente tiveram maior impacto sobre o desempenho da indústria em 1977, quando sua produção declinou; não obstante, a produção se recuperaria no ano seguinte, dando margem à adoção de novas medidas restritivas em 1979, que incluíram a elevação dos impostos sobre a venda e a propriedade de automóveis.

32 Ver Lessa, *op. cit.*, pp. 191-193.

Apesar do sucesso da indústria de automóveis em manter uma taxa de crescimento satisfatória no contexto da crise de petróleo, a nova situação, de certa maneira, afetou sensivelmente o setor. De fato, enquanto a expansão da indústria antes de 1974 era motivo de júbilo, o modesto desempenho a partir de 1974 tem sido encarado, especialmente pelas autoridades governamentais, como "melhor do que deveria ser". Por conseguinte, uma atmosfera de culpabilidade tem cercado as atividades da indústria. Tal atmosfera é, em grande parte, responsável pelo seu recente engajamento no desenvolvimento de motores a álcool, já que estes parecem abrir uma possibilidade de superar as restrições atuais e potenciais a uma expansão mais significativa da indústria.

É interessante notar que, ao contrário dos anos de crescimento lento nos meados da década de 60, durante os quais a expansão da capacidade produtiva foi praticamente interrompida, o investimento na indústria continuou após 1974, apesar da redução do ritmo de crescimento da produção (Tabela 3). Tais investimentos refletiam o engajamento dos produtores de veículos em atividades de exportação, em resposta a políticas governamentais específicas introduzidas em 1972.

Não cabe descrever aqui os incentivos definidos no âmbito do BEFIEX.[33] Observe-se, porém, que no mesmo ano foi introduzida legislação específica referente às exportações de minerais, veículos e tratores. No tocante aos veículos, a nova legislação estabeleceu que os incentivos fiscais às importações de partes e componentes dependeriam da exportação de componentes e veículos montados e CKD, num montante anual de pelo menos US$ 40 milhões durante 10 anos, bem como do valor agregado no País ser pelo menos três vezes o valor do FOB das importações. A isenção dos impostos sobre importação e do IPI somente seria concedida a empresas cuja produção atingisse determinados índices de nacionalização em valor: 85% para os automóveis, 82% para os utilitários, 95% para os jipes, 82% para os ônibus e 80 ou 78% para os caminhões, dependendo de seu tamanho. As peças importadas da ALALC não seriam consideradas

33 Ver, a propósito, W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. T. Horta e C. A. Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26, pp. 34-44.

como importações para efeito do cálculo do índice de nacionalização se abaixo do limite de 5% do valor do veículo. Ademais, o índice de nacionalização poderia ser reduzido até um máximo de 5% nos casos em que a oferta local de peças fosse insuficiente. Por outro lado, as empresas que não se comprometessem com programas de exportação deveriam apresentar índices de nacionalização de 95% e não estariam isentas dos impostos sobre importação ou do IPI sobre bens importados.[34] Como já foi mencionado, no caso da indústria de automóveis, todos os outros incentivos tradicionalmente concedidos a projetos de investimento, independentemente de qualquer compromisso de exportação, foram suspensos dois anos mais tarde.

Vale observar que, além da legislação específica explicitamente associada ao setor automobilístico, a própria política geral de exportação do BEFIEX visava principalmente a induzir o aumento das exportações de veículos. Neste contexto, repetindo a experiência da década de 50, uma política específica de incentivos foi criada para induzir o investimento de empresas estrangeiras na indústria de veículos. Como sugerido, o sucesso da política anterior resultou da sua convergência com o desenvolvimento natural da indústria mundial e com a estratégia dos produtores estrangeiros. No caso dos programas de exportação, a política governamental proposta foi explicitamente delineada com vistas a se beneficiar do que era considerado como a tendência mais recente do processo de internacionalização da indústria mundial de veículos. Dois aspectos de tal tendência justificariam a política do Governo brasileiro. O primeiro era o aumento esperado da divisão internacional de trabalho na indústria de veículos, implicando que a fabricação de alguns componentes e partes se tornasse espacialmente separada das atividades de montagem, de modo a permitir maiores escalas de produção e/ou a se beneficiar de custos mais baixos de mão-de-obra. O segundo era a descentralização das exportações das empresas multinacionais e a divisão do mercado mundial entre suas diferentes subsidiárias, que passariam a responder pelo suprimento de alguns mercados nacionais dentro de áreas geográficas específicas. Neste contexto, as

34 Decreto n.º 70.983, de 15 de agosto de 1972, e Resolução n.º 20 do Conselho de Desenvolvimento Industrial, de 29 de agosto de 1972.

subsidiárias brasileiras eram vistas como fornecedoras em potencial de partes e componentes a suas matrizes e de veículos a países do Terceiro Mundo, em particular à América Latina e à África.[35]

A nova política governamental relativa ao setor afetaria também o desempenho dos produtores no mercado interno brasileiro. Uma vez que foram suprimidos os incentivos a projetos de investimento que não incluíssem programas de exportação, não apenas a entrada de novos fabricantes tornava-se mais difícil, mas também o não comprometimento com atividades de exportação colocava o produtor em posição desfavorável na indústria, já que implicava custos mais elevados de produção e de expansão da sua capacidade produtiva.

Os produtores de veículos responderam à nova política governamental: apenas a Toyota e a Puma não submeteram projetos ao BEFIEX. O compromisso de exportação dos produtores, em programas aprovados até 1978, atingia US$ 5.569 milhões, correspondendo a 41% do compromisso total de exportação de todos os projetos submetidos ao BEFIEX até a mesma data.[36] Estes projetos, que previam inversões no valor de US$ 3.150 milhões — montante superior aos US$ 1.700 milhões previstos em projetos aprovados pelo CDI entre 1966 e 1975, sem envolver compromissos específicos de exportação — responderam pelo elevado nível de investimento da indústria nos anos recentes (Tabela 3).

As exportações efetivas dos produtores de veículos aumentaram de US$ 11 milhões em 1971 para US$ 691 milhões em 1978, correspondendo a taxas médias anuais de crescimento de 80% no período 1971/78 e de 66% no período 1973/78 (Tabela 3).[37] Até 1976,

35 Cabe enfatizar que este era o ponto de vista do Governo brasileiro. Parece-nos cedo ainda para avaliar se as indústrias oligopolistas internacionais estão efetivamente substituindo uma tradição de localização orientada pelo mercado, por critérios locacionais que enfatizam a redução dos custos de produção. Apesar do aumento expressivo das exportações dos produtores de veículos, as expectativas do Governo brasileiro não foram justificadas em muitos outros casos.

36 As informações sobre projetos aprovados pelo BEFIEX provêm do CDI, *Relatórios de Atividades*.

37 As informações relativas a exportações resultam de levantamentos efetuados na CACEX e de estatísticas não publicadas da ANFAVEA. As informações referentes a exportações no âmbito do BEFIEX provêm do CDI, *Relatórios de Atividades*.

contudo, apenas parte deste aumento das exportações pode ser atribuído aos incentivos introduzidos pela legislação BEFIEX (57% das exportações no período 1972/74, 86% em 1975, mas praticamente 100% a partir de 1976). A composição das exportações em 1977 revela que, ao responder aos incentivos governamentais à exportação, os produtores de veículos seguiram duas estratégias distintas. Enquanto a Ford, Chrysler e Fiat concentravam-se basicamente na exportação de partes e componentes, em particular de motores e suas partes, a exportação de veículos predominou no caso da Volkswagen, GM, Saab-Scania, Mercedes-Benz e FNM, embora para as três primeiras empresas a exportação de partes e componentes tenha sido também significativa (entre 32 e 42% do total das exportações). No tocante às exportações de automóveis, esta só se tornou expressiva a partir de 1974; a participação das exportações na produção total elevou-se de cerca de 2,5% em 1973 para cerca de 7% nesse ano, tendo crescido desde então e atingido 8,7% em 1978. No que diz respeito ao destino das exportações de automóveis, enquanto as subsidiárias da Fiat e GM supriam apenas os mercados da América Latina em 1978 (apenas 1,5% das vendas externas desta última destinava-se à África), a Volkswagen exportava para o Oriente Médio e Norte da África (32% das exportações da empresa), África Negra (32%), América Latina (26%), Filipinas (8%) e Portugal (2%).

Resta examinar, por fim, a evolução da estrutura da indústria de automóveis durante todo o período 1968/78. A concentração de produção, como indicada pelo índice Herfindahl, apresentou uma tendência declinante, decrescendo de um recorde de 0,624 em 1968 para 0,354 em 1978 (Tabela 1). Esta evolução reflete, em grande parte, o desempenho da Volkswagen, cuja participação no mercado caiu de um pico de 77,5% em 1968 para 53,4% em 1978. A posição da Volkswagen em 1968 pode ser atribuída ao processo de reorganização da indústria, no qual os antigos produtores estavam sendo absorvidos e os novos apenas haviam entrado no mercado. À medida que os novos produtores se consolidavam e a estratégia de crescimento da indústria implicava menor ritmo de crescimento da produção de automóveis pequenos, a parcela de mercado da Volkswagen caiu,

estabilizando-se em torno de 66% no período 1970/72. Como decorrência da entrada da GM e da Chrysler no segmento de mercado de automóveis pequenos em 1973, sua parcela declinaria ainda mais, atingindo 58% em 1973 e 1974. A crise de petróleo, ao reduzir a demanda de automóveis de maior porte, favoreceu a Volkswagen, cuja participação no mercado subiu para 62% em 1975. A entrada da Fiat no segmento de mercado de automóveis pequenos no final de 1976, no entanto, reduziria novamente a fatia de mercado da Volkswagen (53,4% da produção e 51,1% das vendas internas em 1978).

A segunda posição do mercado durante o período posterior a 1967 foi ocupada pela GM ou pela Ford, que responderam em conjunto por cerca de um terço da produção de automóveis. Suas parcelas de mercado foram aproximadamente iguais de 1970 a 1973. Após este ano, porém, o crescimento mais rápido da produção da GM consolidou sua posição como segundo produtor na indústria, respondendo por 18,8% da produção e por 19,1% das vendas internas em 1978; neste ano, as mesmas parcelas referentes à Ford foram 14,2 e 15,6%. A Chrysler manteve a quarta posição na indústria até 1977. Sua participação no mercado flutuou em torno de 3,5% de 1969 a 1974, mas declinou daí em diante como resultado da redução da demanda de automóveis grandes e do seu mau desempenho no mercado de automóveis pequenos. A Fiat substituiu a Chrysler como o quarto produtor de automóveis. Tendo entrado no mercado no final de 1976, respondia por 9,6 e 11,5% da produção total da indústria em 1977 e 1978, respectivamente. A produção da FNM/Alfa Romeo e da Puma tem sido inexpressiva.

Para concluir, cabe mencionar a recente alteração na estrutura da indústria, decorrente da participação da Volkswagen na subsidiária brasileira da Chrysler em 1979. Esta associação resultou não apenas do mau desempenho da subsidiária brasileira durante os últimos anos, mas também das dificuldades que a Chrysler vem enfrentando a nível mundial. Do ponto de vista da Volkswagen, a razão principal para a nova associação parece ter sido a oportunidade de entrar no mercado de veículos comerciais.

6 — Conclusões

A implantação do setor automobilístico no Brasil tem sido geralmente focalizada como resultado da mobilização de um conjunto de instrumentos de política econômica voltados para esse objetivo. Parece lícito afirmar, contudo, que o sucesso dessa política governamental decorre de sua convergência com a dinâmica do processo de acumulação das indústrias nacionais potencialmente exportadoras de capital. Ademais, a natureza do processo de crescimento das diversas indústrias estrangeiras responde ainda pela estrutura inicial da indústria de automóveis no Brasil. Tal indústria caracterizava-se pela predominância dos produtores europeus, pela presença de fabricantes locais e de um produtor norte-americano marginal e pela ausência dos três grandes fabricantes norte-americanos, cujas atividades no País restringiam-se à produção de veículos comerciais. Este quadro resulta de ter o setor automobilístico emergido no Brasil em um momento da história da indústria mundial de automóveis em que a Europa se tornara a principal fronteira de expansão dos produtores norte-americanos, absorvendo a maior parte dos seus esforços para crescer no exterior e induzindo os produtores europeus, ameaçados por uma competição crescente nos seus mercados domésticos, a moverem-se em direção aos mercados externos (em particular na direção dos mercados dos países em desenvolvimento).

Repetindo a experiência de meados da década de 50, uma nova política de Governo visaria, no princípio dos anos 70, a induzir o investimento de firmas estrangeiras no setor automobilístico. Desta vez, porém, os incentivos governamentais teriam por objetivo a realização de investimentos voltados para as exportações. Se o sucesso da política anterior pode ser atribuído à referida convergência com a estratégia de crescimento dos produtores estrangeiros, no caso dos incentivos à exportação, a política governamental visava explicitamente a inserir o País no que era visto como a tendência natural do processo de internacionalização das indústrias de veículos, assegurando um lugar para a produção local na nova divisão internacional do trabalho que estaria emergindo. Mais uma vez, a resposta dos produtores estrangeiros à política governamental foi significati-

va: praticamente todos os produtores realizaram investimentos no âmbito do novo programa de exportação e suas vendas ao exterior experimentaram aumentos expressivos.

Foram caracterizados dois ciclos de crescimento na história da indústria de automóveis no Brasil. O ano de 1967 não apenas marca o fim do primeiro desses ciclos, mas também corresponde a importante processo de reorganização da indústria, que dá origem a novos padrões de competição, em particular ao engajamento da indústria em políticas de diferenciação de produto. Assim, a indústria pós-1967 é bastante distinta daquela antes dessa data pelas empresas que a constituem e, sobretudo, pela sua forma de operação.

Não é por acaso que tais transformações são simultâneas ao início de um segundo ciclo de crescimento. Para que a aceleração do ritmo de expansão da indústria não tivesse que esperar a recuperação do nível de atividade da economia como um todo, fazia-se necessário — além de um aumento na disponibilidade e de modificações nas condições do crédito ao consumidor, o que não dependia de decisões no âmbito da indústria — que os produtores adotassem estratégias de crescimento que enfatizassem a prática de diferenciação de produto. A indústria pré-1967 não estava capacitada a levar a cabo tal estratégia. Deste ponto de vista, a entrada de novos produtores foi decisiva para a modificação dos padrões de operação da indústria e, portanto, para a sua recuperação. Por outro lado, tendo em vista esta entrada e a emergência de um novo padrão de competição, a sobrevivência no longo prazo da maioria dos produtores pré-1967 tornava-se problemática. Assim, cabe sugerir que a aquisição de tais produtores apenas antecipou sua retirada da indústria. Na verdade, sua sobrevivência só foi possível durante o período inicial da indústria, quando a existência de uma demanda insatisfeita amortecia a competição e dispensava a prática de políticas de diferenciação de produto. Contudo, não havia lugar para tais produtores a partir do fim da década de 60, quando a indústria viria a adotar padrões de comportamento típicos do oligopólio diferenciado.

(Originais recebidos em agosto de 1980. Revistos em setembro de 1980.)

Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75 *

THOMAS J. TREBAT **

Avalia-se o desempenho econômico de cerca de 40 empresas estatais selecionadas no Brasil, tendo em vista os seguintes aspectos: a) organização e controle dessas empresas; b) desempenho de investimento e produção; c) desempenho interno, inclusive taxas de retorno; e d) desempenho no financiamento de investimentos. Os principais resultados do trabalho apontam para a conclusão de que o desempenho econômico geralmente satisfatório, no conjunto de empresas examinadas, pareceu depender mais das condições de mercado e de variáveis tecnológicas do que do mero fato de a propriedade ser pública. Neste sentido, a forma de propriedade pode ser irrelevante na determinação do desempenho de empresas intensivas em capital nos setores de transformação e utilidades públicas.

1 — Introdução

O Brasil possui uma longa tradição de intervenção econômica através de empresas estatais. A análise dessa interessante experiência, no entanto, tem sido dificultada pela falta de um conveniente marco teórico na Economia tradicional e pela inacessibilidade relativa de dados sobre o setor de empresas públicas do País. Neste trabalho, tentamos identificar alguns dos problemas mais importantes na análise econômica da empresa estatal nos países em desenvolvimento e,

* Este trabalho baseia-se em pesquisa realizada no período 1975/77, quando o autor era pesquisador visitante no IPEA/INPES, com assistência de uma Bolsa da Fulbright. Uma versão anterior foi distribuída como Texto para Discussão pelo Departamento de Estudos do Setor Público, Instituto de Estudos Latino-Americanos, Universidade do Texas, Austin. O autor agradece aqui os úteis comentários dos leitores que examinaram aquela versão do trabalho.

** Economista do Bankers Trust Company, Nova York.

em seguida, utilizar critérios sugeridos por esses problemas a fim de examinar alguns aspectos da experiência brasileira com empresas públicas no período 1965/75.

São as seguintes as questões selecionadas para análise: a) o controle da empresa estatal; b) a empresa estatal e o crescimento econômico; c) o uso de recursos e as taxas de retorno; e d) o financiamento dos investimentos das empresas estatais. Essas questões são utilizadas para examinar dados relativos às operações de cerca de 40 empresas estatais brasileiras no período 1965/75, as quais foram selecionadas, dentre as grandes empresas estatais brasileiras (ver Tabela 1), com base no tamanho e na facilidade com que se poderiam obter informações no decurso da pesquisa de campo. No conjunto, estão representados seis subsetores econômicos: eletricidade, telecomunicações, siderurgia, petroquímica, indústria extrativa mineral e transporte ferroviário. Como exemplo das empresas estudadas, temos a PETROBRÁS (petróleo e gás natural), a Companhia Vale do Rio Doce (minério de ferro), a ELETROBRÁS (eletricidade) e a Companhia Siderúrgica Nacional (aço). Do Apêndice consta uma lista completa das empresas incluídas e o período de tempo em que cada uma delas foi estudada.[1] As principais fontes de dados foram as seguintes: a) relatórios anuais de empresas estatais, companhias *holding*, ministérios e órgãos subordinados a ministérios; b) arquivos de dados do Centro de Estudos Fiscais, Fundação Getulio Vargas;[2] c) publicações diversas, documentos internos de empresas

1 Na maior parte, este trabalho é uma condensação de um projeto mais extenso sobre o mesmo assunto. Ver Thomas J. Trebat, "An Evaluation of the Economic Performance of Public Enterprises in Brazil", dissertação de doutorado (Vanderbilt University, 1978). Uma versão substancialmente revista e atualizada dessa tese será publicada em inglês, com o título (provisório) de *The State as Entrepreneur: The Case of Brazil* (Cambridge University Press, a sair).

2 Limitações de espaço impedem a menção de mais do que os seguintes autores: Sérgio Abranches, "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil", dissertação de doutorado (Cornell University, 1978); Renato Raul Boschi, *Elites Industriais e Democracia* (Rio de Janeiro: Edições Graal, Ltda., 1979); e Carlos Estevam Martins (ed.), *Estado e Capitalismo no Brasil* (São Paulo: Editora HUCITEC, 1977).

TABELA 1

Distribuição setorial de características selecionadas de empresas públicas — 1974

Setores	Número de Empresas Estatais	Empregados	Patrimônio Líquido (Cr$ 1.000.000)	Patrimônio Líquido como % da Pesquisa Total
Indústria Extrativa Mineral	9	15.866	5.892,1	62
Indústria de Transformação	32	102.545	32.496,4	20
Agricultura	3	3.143	64	1
Construção Civil	5	5.317	2.732	15
Utilidades Públicas e Transportes	155	444.274	86.050	88
Comércio	3	2.894	211	1
Serviços	17	19.311	22.842	27
Totais	224	593.350	150.378	37

FONTE: "Quem é Quem na Economia Brasileira", *in Visão* (1975).

individuais ou documentos similares relativos a determinadas indústriais, nas quais são dominantes as empresas estatais; d) estudos anuais da situação financeira das empresas; e e) entrevistas com seus diretores e outros empregados.

Antes de apresentarmos os resultados desta pesquisa, no entanto, duas advertências se fazem necessárias. Em primeiro lugar, uma vez que o período de observação estendeu-se apenas até 1975, nenhuma referência é feita ao importante impacto das crescentes dificuldades econômicas pelas quais passou o Brasil a partir de 1976, principalmente sobre o desempenho das empresas estatais. Em segundo, certo número de importantes estudos de caso e trabalhos correlatos sobre as empresas públicas brasileiras vieram à luz no período decorrido desde a conclusão desta pesquisa e, por isso mesmo, não são levados em conta aqui.[3] Ambas essas limitações serão tratadas na versão final do presente estudo, ora em fase de preparação.

3 É reconhecida e agradecida aqui a assistência de D. Margareth Hanson-Costa e colegas.

2 — O controle da empresa estatal no Brasil

O controle público da empresa estatal configura o problema de se estabelecer supervisão efetiva da formação de preços, elaboração orçamentária, pessoal, planejamento e outras importantes decisões para a firma. Como parte de um estudo mais amplo no qual este *paper* se baseia, sistemas de organização e controle de empresas estatais foram examinados nos vários setores econômicos selecionados para estudo. Os resultados desses vários estudos setoriais encontram-se consolidados a seguir, numa tentativa de chegarmos a uma visão global do controle no Brasil e sua implicação para o comportamento. Com o intuito de organizar a apresentação, as principais linhas do argumento são: a) um acentuado declínio no poder e influência de órgãos públicos não empresariais, criados para supervisionar as estatais; b) por esta e outras razões, aumenta a autonomia relativa das empresas estatais e declina a "ingerência" politicamente inspirada; c) a crescente importância de "disciplinas de mercado" como controles do comportamento; e d) a companhia *holding* como instrumento de eficiência organizacional nas estatais. [4]

2.1 — Órgãos externos de controle

O rápido crescimento das estatais brasileiras não se fez acompanhar de evolução semelhante, em tamanho ou sofisticação, dos órgãos públicos externos de supervisão. Muito ao contrário, a influência de instrumentos de controle potencialmente importantes, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, atrofiou-se por falta de uso. [5]

A influência declinante destes e de outros órgãos de controle significa que a defesa do interesse público no Brasil é proporcionada

4 Mais uma vez, o leitor é advertido de que estas observações referem-se apenas ao período 1965-75. Em estudos futuros, o autor examinará mudanças no ambiente de controle das empresas públicas, incluindo a criação (em outubro de 1979) da Secretaria Especial para o Controle das Empresas Estatais (SEST).

5 Uma discussão dessas instituições pode ser encontrada em Alberto Venâncio Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1968), pp. 438-458.

quase exclusivamente pela operação de controles ministeriais, tais como organismos regulamentadores e órgãos intermediários, como as companhias *holding*. Os primeiros têm competência para autorizar aumentos de preços e delinear as grandes linhas de política para as estatais. Além dos potenciais problemas de conflitos de interesse, a capacidade de supervisão desses órgãos foi limitada por fatos (discutidos adiante) que tenderam a aumentar a autonomia relativa das empresas sujeitas à sua supervisão.

A escassez de informações publicadas sobre as operações físicas e financeiras das estatais confirma a ausência de fortes órgãos externos de controle. O risco reduzido de que o desempenho medíocre seja divulgado tende a aumentar a autonomia das estatais, removendo, ao mesmo tempo, um estímulo potencial para maior eficiência.

2.2 — Maior autonomia e disciplina de mercado

Na última década, três fatores contribuíram para aumentar a autonomia das estatais brasileiras. Em primeiro lugar, a melhoria do *status* e vantagens da classe tecnocrática atraiu um grupo mais competente e ambicioso de administradores. [6] Em segundo, a dependência financeira em relação ao Governo diminuiu à medida que o rápido crescimento do mercado deu origem ao melhoramento dos níveis de lucro e, em conseqüência, à capacidade de autofinanciamento. Em terceiro, a complexidade crescente das operações de numerosas estatais, incluindo a rápida criação de subsidiárias e o emprego de operações conjuntas *(joint ventures)*, tornou muito mais complexo o trabalho de supervisão, especialmente para ministérios, como o das Minas e Energia, sobrecarregados com a supervisão de empresas estatais.

Contrabalançando a maior autonomia das empresas públicas no que se refere à supervisão, aumentou a importância de disciplinas impostas pelo mercado. Segundo a evidência disponível, os administradores das estatais não formam uma classe à parte, mas, na verdade, tentam demonstrar eficiência gerencial, preocupando-se com lucros,

6 Luciano Martins, *A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e seus Autores* (Rio de Janeiro: FINEP, 1977).

eficiência e crescimento. Outras fontes de "disciplina" incluem associações com investidores privados em *joint ventures* e, em relação a numerosas empresas, a crescente utilização de fontes competitivas, não-governamentais, de capital de longo prazo, incluindo a tomada de empréstimos em mercados financeiros estrangeiros. Caberia esperar que essas disciplinas de mercado encorajassem o comportamento comercial comum aos administradores, e não a busca inovativa de objetivos sociais, como a criação de empregos.

2.3 — Companhias *holding*

Uma estrutura de companhias *holding* foi estabelecida em três grandes setores de empresas públicas — siderurgia, eletricidade e telecomunicações — onde são especialmente importantes as interdependências (tanto na produção como nos mercados financeiros). A estrutura permite que funções de planejamento e controle sobre fundos de investimento sejam centralizadas em organizações distantes das operações diárias, mais capazes de se concentrarem em estratégias de longo prazo e menos susceptíveis a pressões regionais do que empresas públicas isoladas.

Essa companhia constitui um importante fator no aumento da eficiência na tomada de decisões: fiscaliza empresas individuais no que toca à sua capacidade de implementar planos globais, intervindo em casos de desempenho medíocre (como, por exemplo, em companhias siderúrgicas em 1975); atua como mercado financeiro interno, reunindo e transferindo fundos entre subsidiárias; e, por último, serve como repositório de conhecimentos técnicos e gerenciais a serviço das subsidiárias.

Do ponto de vista do controle, as companhias *holding* agem para reduzir a complexidade de supervisão e aplicar medidas de contenção do comportamento contrário ao interesse público por parte de companhias isoladas. Simultaneamente, como intermediárias entre o Governo e as estatais, contribuem para preservar certo grau de autonomia das empresas. Dando um exemplo, podem agir como advogadas perante órgãos regulamentadores em questões de fixação de tarifas e evitar o envolvimento de empresas individuais nas disputas políticas que acompanham esses problemas.

2.4 — Sumário

As conclusões desta seção são as seguintes: em primeiro lugar, as empresas estatais brasileiras estão relativamente livres de controles externos formais; em segundo, no caso de muitas delas, os lucros e a capacidade de recorrer a mercados de capitais estrangeiros, para fins de financiamento, reduziram de modo geral a dependência financeira em relação ao Governo; em terceiro, as "disciplinas de mercado", à semelhança das impostas aos administradores do setor privado, desempenham o papel de combater comportamentos oportunistas, incluindo pressão para apresentar lucros e submeter-se às disciplinas do mercado de capitais; em quarto, as companhias *holding* atuam como organismos intermediários entre as empresas e o Governo. Contribuem essas empresas públicas para um processo decisório mais eficiente e maior controle público, reduzindo, ao mesmo tempo, a necessidade de supervisão do Governo Central. A autonomia das grandes estatais brasileiras aumentou no período 1965/75. A vantagem potencial desse progresso institucional é o aumento da flexibilidade empresarial, embora com o prejuízo potencial de que se mostrem menos contidas para agir em nome do interesse público mais amplo quando surgem conflitos entre os objetivos econômicos e sociais da empresa. Destarte, a avaliação desse fato depende do exame do desempenho econômico da empresa estatal, que será tema das três seções seguintes.

3 — Desempenho em investimento e produção

Uma elevação significativa da parcela do investimento no PIB tem sido característica do desenvolvimento econômico brasileiro no período do pós-guerra.[7] A parcela subiu de 14% em 1949 para uma média de 25% no período 1965/75. Embora o aumento da participação do investimento seja normal durante as fases de crescimento

[7] *Conjuntura Econômica* (31 de novembro de 1977), pp. 98-101.

rápido, a expansão do esforço de investimento parece inusitadamente grande segundo padrões internacionais. [8]

Foi duplo o papel do setor público brasileiro para estimular a elevação dos investimentos: a) através da concessão de subsídios ao setor privado; e b) mediante investimento direto, seja através de órgãos do Governo Central, seja das estatais. O papel direto na formação de capital do setor público brasileiro é examinado nas Tabelas 2 e 3, que apresentam a decomposição das aplicações em investimentos do setor público *versus* setor privado, bem como uma estimativa da divisão aproximada do investimento do setor público entre o orçamento federal e as grandes estatais, que constituem a base deste estudo. [9]

Tabela 2

Decomposição estimada de formação bruta de capital fixo — 1949/75 (em milhares de cruzeiros correntes)

Anos	Orçamento do Governo	Grandes Empresas Estatais	Setor Privado[a]	Total
1949	10.000	1.017	21.183	32.200
1959	84.800	35.249	307.051	427.100
1965	2.018.100	1.102.723	4.991.577	8.112.400
1966	2.539.300	1.746.626	8.237.074	12.523.000
1967	3.822.200	2.723.678	10.121.022	16.666.900
1968	5.058.500	3.658.530	17.334.670	25.991.700
1969	8.125.500	4.452.544	23.227.460	35.805.500
1970	8.583.400	7.407.937	30.398.570	46.389.900
1971	11.061.000	10.904.400	41.343.100	63.308.500
1972	13.457.800	15.169.068	54.628.730	83.255.600
1973	18.997.900	22.142.237	73.562.160	114.701.300
1974	28.714.500	35.419.846	110.235.850	174.369.900
1975	43.349.900	52.674.045	159.878.650	255.902.600

FONTES: *Conjuntura Econômica*, vol. 31 (julho de 1977), p. 91, investimentos das empresas públicas em 1949 e 1959; Arnaldo Werneck, "As Atividades Empresariais do Governo Federal no Brasil", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23 (julho/setembro de 1969), investimentos das empresas públicas em 1965/75 apurados com base em dados de balanço de empresas nos ramos de siderurgia, indústria extrativa mineral, petroquímica, telecomunicações, eletricidade e estradas de ferro.

[a] Os dados sobre o setor privado foram ajustados para excluir as grandes empresas estatais.

8 Hollis B. Chenery e Moisés Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1975* (Londres: Oxford University Press, 1975), p. 20.

9 É possível apenas uma estimativa desta divisão, uma vez que os números sobre as empresas públicas são incluídos no setor privado das contas nacionais.

Como são difíceis de obter no Brasil estimativas precisas dos investimentos das empresas públicas, aquelas aqui apresentadas constituem estimativas do autor com relação a aplicações em investimento das grandes estatais estudadas neste trabalho. Apesar de o total de investimentos de numerosas empresas menores não incluídas ser englobado com os números do setor privado, não acreditamos que a distorção resultante seja importante.

Uma primeira impressão, baseada na Tabela 3, é que a divisão geral dos investimentos entre o setor público (isto é, orçamento federal mais empresas estatais) permaneceu aproximadamente constante no período do pós-guerra. A parcela desse setor flutuou em torno de 35%, com os restantes 65%, em média, fornecidos pelo setor privado. Desta maneira, pelo menos a este grau de agregação, ocorreu um crescimento aproximadamente equilibrado de aplicações em investimentos públicos e privados. O único período excepcional ocorreu entre 1959 e 1965, quando uma grave recessão industrial ocasionou uma queda nos investimentos privados.

Um exame mais atento revela importantes mudanças na origem das aplicações em investimentos do setor público. A parcela de formação de capital contribuída pelas grandes empresas estatais expandiu-se ao longo de todo o período, enquanto diminuía a do Governo propriamente dito (federal, estadual e municipal). Assim, a participação das empresas estatais no investimento total aumentou

TABELA 3

Participação do setor público (Governo e grandes empresas estatais) e do setor privado no investimento (em percentagens da formação bruta de capital fixo)

Anos	Setor Público	(Orçamento Federal)	(Grandes Empresas Estatais)	Setor Privado	Total
1949	34,3	(31,1)	(3,2)	65,7	100
1959	28,2	(19,9)	(8,3)	71,8	100
1965	38,5	(24,9)	(13,6)	61,5	100
1970	34,5	(18,5)	(16,0)	65,5	100
1975	36,8	(16,5)	(20,3)	63,2	100
1965/75	36	(19)	(17)	64	100

FONTE: Tabela 2.

de 3% em 1949 para 20% em 1975. Em contraste, a parcela na formação de capital do Governo propriamente dito declinava de 31% em 1949 para 16,5% em 1975.[10]

As razões dessa tendência são, provavelmente, de três tipos. Em primeiro lugar, a mudança refletiu o maior comprometimento do Governo com a industrialização e, destarte, com as despesas em infra-estrutura econômica, realizadas no Brasil pelas estatais. Em segundo, parte da mudança observada ocorreu porque despesas em produção de eletricidade, ferrovias, etc., foram transferidas para empresas estatais autônomas, por órgãos que antes faziam parte do Governo. Em terceiro, verbas orçamentárias tradicionais para investimentos sociais variados, tais como serviços médicos e educacionais, construção de habitações urbanas e áreas de lazer, evidentemente não receberam a mesma prioridade que as aplicações em infra-estrutura econômica e indústria de base.

A participação das empresas estatais no investimento é em seguida comparada à parcela da produção nacional obtida (ver Tabela 4). No período 1949/75, a relação entre o valor adicionado pelas empresas públicas e pelas empresas privadas subiu de cerca de 5% para quase 20%. Simultaneamente, a relação investimento das empresas públicas/investimento das empresas privadas elevou-se de 5 para 33%. Os resultados são consistentes com relações investimento/produto muito mais elevadas para o conjunto das empresas estatais do que para o conjunto das empresas privadas.

A evolução da produção das empresas estatais aqui consideradas merece um exame mais desagregado. Na Tabela 5, dados de produção por setor são apresentados e comparados com a taxa global de crescimento da indústria brasileira. Como medida aproximada, esperaríamos que a produção de cada um desses setores fosse igual ou maior que a taxa global de expansão da indústria brasileira.[11] A

10 O leitor é lembrado de que este número refere-se apenas a dispêndio de investimento de grandes empresas estatais. A inclusão de todas as estatais elevaria um pouco essa participação e, correspondentemente, reduziria a participação aqui atribuída ao setor privado.

11 Especialmente porque as estatísticas industriais incluem numerosos setores, tais como o têxtil e o de bens tradicionais, que não participaram da rápida expansão da economia brasileira no período sob exame.

TABELA 4

Valor adicionado nas empresas estatais e na indústria privada e razão entre valor adicionado e investimentos de empresas estatais e privadas, para anos selecionados (dados monetários em milhares de cruzeiros correntes)

Anos	Valor Adicionado por Empresas Públicas[a]	Valor Adicionado por Empresas Privadas	Razão entre Valor Adicionado Público e Privado[b] (%)	Razão entre Investimento Público e Privado (%)
1949	2,74	55,37	4,95	4,9
1955	11,61	220,77	5,26	7,1
1959	46,78	615,97	7,59	11,6
1965	1.141,09	10.813,92	10,55	22,1
1970	7.775,04	53.841,41	14,44	24,4
1975	54.396,51	280.458,20	19,40	33,0

FONTES: Valor adicionado pelas empresas estatais em 1949/65: Werneck, *op. cit.*, p. 101; no tocante a 1970/75: calculado com base em dados de receita e despesa compilados pelo autor para as empresas estatais listadas no Apêndice, em siderurgia, indústria extrativa mineral, petroquímica, eletricidade, telecomunicações e estradas de ferro; valor adicionado pela indústria privada *Conjuntura Econômica*, vol. 31 (novembro de 1977); razão entre investimento público e privado: Tabela 12.

[a]O valor adicionado é definido como valor bruto de vendas menos os custos de matérias-primas, serviços de terceiros, impostos indiretos, depreciação e despesas diversas.

[b]Ajustado para excluir valores correspondentes às grandes empresas estatais.

Tabela 5 confirma essa expectativa, revelando taxas de crescimento geralmente satisfatórias em todos os setores. O valor adicionado real no subsetor estatal aumentou 3,7 vezes de 1966 a 1976, contra 2,7 vezes na indústria como um todo. Um exame mais atento mostra grandes aumentos da produção na geração de eletricidade, indústria extrativa mineral e telecomunicações. O crescimento nos subsetores de petroquímica, ferrovias e siderurgia foi rápido, embora algo abaixo da média do setor estatal. O único possível ponto de estrangulamento nas empresas estatais ocorreu no setor siderúrgico no período 1970/75. O crescimento global nesse setor, cujas relações com o resto da indústria são intensas, foi menor do que o crescimento registrado no mesmo período na indústria como um todo.

TABELA 5

Números-índices de valor adicionado em termos reais — 1964/75
(base: 1966 = 100)

Anos	CVRD	Petro-química	Estra-das de Ferro	Eletri-cidade	Side-rur-gia	Teleco-munica-ções	Total das Em-presas Esta-tais	Taxa de Cres-cimento (%)	Produto Real na In-dústria	Taxa de Cres-cimento da Pro-dução Indus-trial (%)
1964	30	30	—	—	46	—	—			
1965	27	96	—	75	113	—	79		89	
1966	100	100	100	100	100	100	100	(26,5)	100	(11,7)
1967	93	110	82	124	105	124	110	(10,0)	103	(3,0)
1968	91	131	115	167	152	123	134	(21,8)	119	(15,5)
1969	163	161	110	139	170	154	156	(16,4)	132	(10,8)
1970	208	158	178	268	198	167	183	(17,3)	146	(11,1)
1971	222	168	135	306	234	319	200	(9,3)	163	(11,2)
1972	261	183	196	375	257	292	231	(15,5)	185	(13,8)
1973	392	247	186	401	283	365	288	(24,7)	213	(15,0)
1974	465	287	237	501	291	406	334	(16,0)	230	(8,2)
1975	468	323	271	564	307	475	371	(11,1)	240	(4,2)

FONTES: Valor adicionado pelas empresas estatais em cruzeiros correntes: Trebat, *op. cit.*, Apêndice C, p. 324; valor adicionado nominal deflacionado pelo uso de índices de preços próprios: Trebat, *op. cit.*, pp. 221-222; produto real da indústria: *Conjuntura Econômica*, vol. 3 (março de 1976), p. 89.

Desta maneira, por alguma combinação de estratégias de desenvolvimento, o setor das empresas estatais (da forma aqui definida) expandiu em muito sua participação na produção e investimento nacionais. O ponto importante, contudo, é saber se tal crescimento produziu (ou não) um impacto benéfico sobre o ritmo e o curso da industrialização no Brasil. Teria sido essa crescente importância do setor estatal inadequada no sentido de "espremer" ou de inibir o crescimento do setor privado? Em lugar de um tratamento mais detalhado, oferecemos a seguir algumas evidências fragmentárias sobre tal hipótese.[12]

Examinando-se a associação ao longo do tempo entre a) a participação nos investimentos das empresas estatais e privadas e b) o investimento privado como parcela do PIB no Brasil e a razão entre

[12] Detalhes adicionais constam de Trebat, *op. cit.*, Cap. 4.

a produção das empresas públicas e privadas (uma *proxy* para a disponibilidade relativa da produção da empresa estatal), temos testes aproximados para saber se o investimento privado respondeu (ou não) aos incentivos de lucro implícitos no aumento da produção das empresas estatais. Descobrimos, no tocante ao período 1965/75, que as mudanças na produção das empresas estatais e nos seus investimentos mostram uma forte correlação positiva com aumentos nos investimentos das empresas privadas, isto é, à medida que aumentava a razão entre produção de empresa estatal e privada, o mesmo acontecia com aplicações em investimentos como parcela do PIB. Além disso, as participações nos investimentos das empresas estatais e privadas demonstram também forte correlação positiva. Esses resultados sugerem que, como um todo, as empresas estatais brasileiras desempenharam importantes papéis como setores líderes no período 1965/75 e que o crescimento da empresa estatal pode ter sido complementar ao da empresa privada.

Pode-se demonstrar que os investimentos e a produção das empresas estatais, como as de aço, eletricidade, petróleo e outros setores, foram particularmente importantes, para outras atividades industriais, tais como as de bens de capital, bens de consumo duráveis e construção civil, devido aos efeitos das primeiras sobre as últimas. Sem sugerir que considerações do lado da oferta relacionadas com as empresas estatais foram em qualquer sentido fatores causais, é importante notar que o vigoroso crescimento da indústria de transformação no Brasil desde 1965 foi liderado pelos setores de bens de consumo duráveis e de capital. As taxas anuais de crescimento da produção no período 1967/73, no que se refere aos bens de capital, foram estimadas em 20,5%, cabendo 24,8% aos bens de consumo duráveis.[13] Os bens intermediários cresceram a uma taxa média anual de 15%. A produção de bens de consumo não-duráveis elevou-se também rapidamente, embora a um ritmo consideravelmente menor, de 11,8%. Por último, a indústria de construção civil expandiu-se até atingir os mais elevados níveis de atividade em 1967/73. Malan e Bonelli suge-

[13] Pedro Malan e Regis Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments", *in World Development*, vol. 5 (janeiro/fevereiro de 1977), p. 38.

rem especificamente que os programas de investimentos públicos tenham sido importante fonte de demanda para essa indústria, que é intensiva em mão-de-obra. [14]

Em conclusão: observamos altas taxas de crescimento dos investimentos e da produção das empresas estatais, bem como certa evidência parcial, sugerindo que tal crescimento pode ter induzido ao rápido crescimento do setor privado e à expansão da estrutura industrial do Brasil. Em suma, a evidência considerada nesta seção sugeriria que as empresas estatais selecionadas para estudo não atuaram como pontos de estrangulamento para o crescimento, mas, ao contrário, facilitaram o rápido crescimento ocorrido.

4 — Uso de recursos, taxas de retorno, preços

Nesta seção examinaremos aspectos referentes a três importantes questões ligadas ao desempenho das empresas estatais: a) tendências e padrões no uso de fatores e na produtividade; b) taxas de retorno; e c) tendências da formação de preços. São obtidas algumas conclusões sobre a natureza do crescimento das estatais e o grau em que tal crescimento representou um uso desejável de recursos escassos.

Foram feitas estimativas do crescimento do valor adicionado, do estoque de capital e da força de trabalho das estatais selecionadas, no período 1965/75. Os dados sobre valor adicionado e estoque de capital são apresentados em preços constantes de 1970. As estimativas do estoque de capital foram obtidas somando-se (ou subtraindo-se) fluxos líquidos de investimentos estimados ao valor do ativo fixo no ano-base de 1970, para cada setor das empresas públicas.

A noção mais importante a ser obtida do exame das mutáveis relações capital/trabalho constantes da Tabela 6 é o aumento da intensidade de capital que, a partir de 1966, ocorreu em todo o setor estatal. Em média, o empregado típico das estatais dispunha de 3,5% vezes mais capital em 1975 do que em 1966.

[14] *Ibid.*, p. 41.

TABELA 6

Relações capital/trabalho nas empresas estatais selecionadas — 1966/75

(em milhares de cruzeiros constantes de 1970 por homem-ano)

	1966/68	1970	1975
Indústria Extrativa Mineral	64	123	283
Siderurgia	122	100	227
Petroquímica	42	118	374
Comunicações	58	60	169
Eletricidade	366	368	734
Estradas de Ferro[a]	n.d.	8	67
Média das Empresas Estatais (Excluindo Estradas de Ferro)	104	163	384

FONTES: Estimativas da força de trabalho e do estoque de capital: Trebat, *op. cit.*, pp. 182 e 331, respectivamente.

NOTAS: 1) O método para estimar o estoque de capital de cada setor estatal implicou somar ou subtrair fluxos líquidos de investimento às estimativas do estoque de capital no ano-base de 1970. Os dados de investimento foram deflacionados utilizando-se o índice de preços por atacado (FGV, coluna 12). As taxas de depreciação utilizadas são discutidas em Trebat, *op. cit.*, p. 341.

2) Uma média móvel de três anos foi selecionada como período-base quando procedimentos alternativos levavam a resultados enganosos.

[a]Acreditamos que as estimativas do estoque de capital das estradas de ferro sejam menos confiáveis do que as para os demais setores.

Quais as razões dessas mudanças nas proporções dos fatores? Já notamos os altos níveis de aplicações em investimentos na maioria dessas empresas na última década. Além disso, nesse conjunto particular de empresas estatais o emprego cresceu com grande lentidão. Os níveis de emprego caíram significativamente no transporte ferroviário e permaneceram estagnados na petroquímica. Em conjunto, o emprego elevou-se de 275.000 em 1966 para 321.000 em 1975, com uma taxa anual de crescimento de menos de 2%. As estatais brasileiras na indústria básica e nas utilidades públicas não perseguiram o objetivo social de criação de empregos. Na maior parte, esses benefícios sociais receberam uma prioridade mais baixa do que o objetivo estritamente econômico de uma operação industrial eficiente-

mente dirigida. Na medida em que essas empresas se interessaram pelo problema do emprego, a preocupação foi principalmente com a criação de cargos de alta qualificação.

As relações capital/produto constantes da Tabela 7 proporcionam uma primeira visão sobre a produtividade desses incrementos de capital.[15] A literatura sobre desenvolvimento faz referência a uma relação média capital/produto entre 2 e 3 para a economia como um todo.[16] A média das estatais examinadas elevou-se de aproximadamente 2,3 em 1966/68 para 5,0 em 1975. Em média, portanto, esses números confirmam também um significativo aumento na intensidade de capital das empresas estatais no Brasil.[17]

Embora a produção tenha sido obtida com emprego de mais capital em todos os setores, as relações capital/produto médias disfarçam considerável variação nos níveis entre os setores das estatais. As empresas produtoras de eletricidade situam-se consideravelmente acima desse número, o mesmo acontecendo com as de comunicações. As estatais da indústria extrativa mineral e da petroquímica mostram relações capital/produto significativamente abaixo da média.

Como podem sugerir as tendências acima, a produtividade do trabalho aumentou rapidamente nas empresas públicas durante o período 1966/75. A Tabela 8 revela que o crescimento da produtividade foi um traço característico de todos os setores considerados, com ganhos especialmente rápidos nos setores de mineração, siderurgia e petroquímica. Obtém-se uma perspectiva adicional sobre o desempenho da produtividade das empresas públicas pela comparação com os resultados observados na indústria de transformação durante o mesmo período (Tabela 9).

[15] Essas medidas são, naturalmente, sensíveis ao nível de utilização da capacidade instalada, ao grau de monopólio, à extensão dos controles de preços do Governo, e assim por diante. Por isso mesmo, a interpretação requer cautela.

[16] Por exemplo, W. Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1965), p. 130.

[17] O quociente capital/produção deveria ser, corretamente, calculado à capacidade plena, mas não são encontradas informações abundantes sobre a sua utilização. Este problema de dados pode resultar em estimativas ligeiramente mais altas de COR, particularmente em 1966, um ano de recessão no Brasil. Mas, a despeito da imperfeição da medida, é clara a tendência para o uso crescente do capital.

Examinando em primeiro lugar tendências comparativas na produtividade do trabalho, parece que o expressivo aumento na intensidade de capital permitiu, de fato, que as empresas estatais elevassem

TABELA 7

Relação capital/produto em empresas públicas selecionadas — 1966/75

	1966/68	1970	1975
Indústria Extrativa Mineral	1,97	2,12	2,81
Siderurgia	4,29	2,79	5,03
Petroquímica	0,58	1,22	2,06
Comunicações	2,71	4,57	6,90
Eletricidade	7,98	9,56	11,51
Estradas de Ferro	n.d.	2,63	13,02
Empresas Públicas	2,77	3,33	5.29
Empresas Públicas Excluindo Ferrovias	n.d.	3,54	4,94

FONTES: Estoque de capital e produção (valor adicionado): Trebat, *op. cit.*, pp. 331 e 332, respectivamente; dados brutos obtidos nos relatórios anuais das empresas listadas no Apêndice.

NOTA: O estoque de capital e a produção (valor adicionado) estão em cruzeiros constantes de 1970.

TABELA 8

Relação produto/trabalho em empresas estatais selecionadas — 1966/75 (milhões de cruzeiros de 1970 por homem-ano)

	1966/68	1970	1975
Indústria Extrativa Mineral	32,4	58,2	100.6
Siderurgia	23,1	35,9	45,1
Petroquímica	71,4	96,1	181,8
Comunicações	15,6	13,1	24,5
Eletricidade	45,8	38,5	63,7
Estradas de Ferro	1,6	3,0	5,2
Empresas Públicas	16,3	25,3	47,7
Empresas Públicas Excluindo Ferrovias	37,3	46,0	77,7

FONTES: Produção (valor adicionado): da forma definida na Tabela 7; dados sobre emprego: Trebat, *op. cit.*, p. 182.

a produtividade muito mais rapidamente do que aconteceu na indústria de transformação como um todo, pelo menos no período entre 1970 e 1975. Parte da explicação é que o emprego nas estatais, depois de 1970, cresceu muito mais lentamente do que na indústria de transformação. O emprego neste último setor como um todo expandiu-se 1,9 vez entre 1966 e 1975, ao passo que nas grandes empresas estatais (excluindo-se as ferrovias) subiu apenas 1,6 vez no mesmo período.

A impressão deste exame do crescimento da produção e dos insumos é que a expansão ocorreu como resultado de rápida acumulação de capital e que o emprego o fez apenas lentamente. Nenhuma conclusão sobre desempenho, porém, pode ser obtida da mera observação dessas tendências. Rápidos ganhos de produtividade podem ter sido obtidos a um custo alto demais, mediante emprego excessivo de capital ou adoção de tecnologias socialmente impróprias, que restringiram o crescimento do emprego. A fim de obter uma perspectiva sobre esse problema, passamos agora à análise das taxas de retorno.

Apresentam-se, na Tabela 10, taxas (reais) de retorno do capital físico das empresas públicas. As estimativas foram calculadas dividindo-se lucros (valor adicionado menos folha de salários) pelo valor do estoque de capital físico, ambas as variáveis em cruzeiros constantes de 1970.

Uma primeira observação é que, embora as taxas de lucro variem consideravelmente entre setores, as estatais brasileiras foram lucrativas, em alguns casos altamente lucrativas. Em 1975, por exemplo, essas taxas variaram de 41% em petroquímica a 6% em comunicações. Uma tendência para a lucratividade decrescente, contudo, é evidente em todos os setores. O expressivo aumento da intensidade de capital, previamente comentado, por certo não se associou ao aumento da lucratividade. São instrutivas, aliás, as tendências de lucro em determinados setores estatais. Os setores que utilizam recursos naturais — indústria extrativa mineral e petróleo — são de longe os mais lucrativos, mas mesmo neles é evidente o declínio da lucratividade.

Na siderurgia, o retorno do capital aumentou acentuadamente entre 1966/68 e 1970, à medida que o excesso de capacidade era absorvido nesse setor, mas declinou em 1975 em face das pesadas

TABELA 9

Comparação entre números-índices de produtividade do trabalho (valor adicionado real por homem-ano) e emprego em grandes empresas estatais e indústria de transformação (base: 1966 = 100)

Anos	Produtividade do Trabalho		Emprego	
	Empresas Públicas	Indústria de Transformação	Empresas Públicas	Indústria de Transformação
1966	100	100	100	100
1970	140	131	138	111
1975	237	144	164	193

FONTES: Produção das empresas públicas (valor adicionado) e emprego: Trebat, *op.cit.*, pp. 32 e 182, respectivamente; produção e emprego na indústria de transformação: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Anuário Estatístico do Brasil*, vários anos (1966/76).

NOTAS: 1) Produção em cruzeiros constantes de 1965/67.

2) A produção das estatais foi deflacionada por índices de preços próprios.

3) A produção industrial foi deflacionada usando-se o índice de preços industriais (FGV, coluna 18).

TABELA 10

Taxas de retorno reais líquidas em empresas estatais — 1966/75

	1966/68	1970	1975
Indústria Extrativa Mineral......	33,7	30,8	22,5
Siderurgia......................	11,3	21,4	10,7
Petroquímica....................	124,0	61,9	40,9
Comunicações....................	23,5	9,8	5,9
Eletricidade....................	n.d.	8,0	6,3

NOTAS: 1) As taxas de retorno reais líquidas são definidas como $\Pi_t = \frac{(VA_t - W_t)}{K_t}$, onde todas as variáveis são expressas em cruzeiros constantes de 1970. O valor adicionado foi deflacionado usando-se índices de preços próprios. Os salários foram deflacionados pelo índice de custo de vida do Rio de Janeiro. As estimativas de capital foram deflacionadas pelo índice de preços por atacado (FGV, coluna 12).

2) O valor adicionado é líquido da depreciação contábil.

3) A folha de salários inclui pagamentos da previdência social.

aplicações em investimentos. As taxas de retorno nas empresas convencionais de utilidade pública, comunicações e eletricidade caíram também entre 1970 e 1975. As taxas de lucros nesses setores são significativamente mais baixas do que as obtidas em outras indústrias estatais.

Esses dados sobre taxas de lucro, no entanto, devem ser interpretados com cautela. O estoque de capital talvez não tenha sido medido apropriadamente. Além disso, nenhum desconto foi dado pela defasagem entre o investimento e o aparecimento da produção. Por último, as políticas de formação de preços não foram ainda examinadas. Dependendo de investigações sobre esses pontos (ver adiante), emergem duas conclusões: primeiro, as estatais brasileiras foram em geral operações lucrativas; segundo, os dados sugerem uma clara tendência de decréscimo da lucratividade, que requer explicação.

Uma delas associa as tendências para crescente intensidade em capital e decrescente lucratividade: as estatais podem ter visado ao objetivo de maximização do crescimento, ou melhor, de maximização da capacidade instalada, e não à maximização do lucro. Em outras palavras, as empresas podem ter-se preocupado mais em construir infra-estrutura e em gerar economias pecuniárias para as indústrias usuárias do que em obter lucros. Se isso ocorreu, a questão importante é se essa estratégia era do interesse público ou se foi simplesmente implementada por empresas que tiravam vantagem de poderes burocráticos relativamente sem controle e de acesso privilegiado ao capital. Mais uma vez, supondo a alternativa mais pessimista, as estatais talvez estejam impondo um encargo pesado e (a julgar pela Tabela 10) crescente a uma economia escassa em capital e com um baixo padrão de vida.

4.1 — Benefícios marginais líquidos do uso de recursos

Em vista da importância das questões precedentes para uma avaliação do desempenho das empresas estatais, será útil empregar um método alternativo de estimar os retornos líquidos dos investimentos dessas empresas no período 1967/75. No caso de cada setor estatal, uma estimativa do custo marginal do trabalho pode ser obtida multiplican-

do-se o salário anual apropriado pela mudança no emprego que ocorreu entre 1967 e 1975. Analogamente, os custos marginais do capital podem ser obtidos aplicando-se um estimado "custo de usuário" (definido como o custo de oportunidade do capital mais uma taxa de depreciação específica a um setor) à mudança líquida no capital social entre 1967 e 1975. A soma dos custos do trabalho e do capital assim definidos proporcionam um estimado "custo marginal dos recursos", que pode, em seguida, ser comparado com os benefícios marginais brutos criados pelo uso desses recursos e definidos como a mudança no valor adicionado no mesmo período.

O método acima, conhecido como Método A, leva a uma estimativa dos benefícios marginais líquidos gerados em cada setor. Um método complementar, o Método B, reconhece a necessidade de se ajustarem os custos estimados do capital para explicar as defasagens entre investimento e produção nos setores intensivos em capital, tais como os considerados no presente estudo.

Utilizando-se os benefícios líquidos estimados, resultantes dos procedimentos alternativos, pode ser feita uma estimativa adicional da taxa de retorno necessária em cada setor para tornar os custos marginais sociais iguais aos benefícios brutos. Esta "taxa de retorno implícita" para cada setor pode ser, em seguida, comparada com estimativas do custo de oportunidade social do capital.

Os Métodos A e B foram aplicados aos dados descritos acima, para cada setor estatal. Os resultados constam da Tabela 11. Os esclarecimentos a seguir são necessários no tocante às estimativas. Em primeiro lugar, supôs-se que o custo do trabalho em cada setor fosse igual à folha de salários observada em 1970, que inclui pagamentos da previdência social e outros benefícios aos trabalhadores. Em segundo, o custo de oportunidade do capital foi arbitrariamente estabelecido em 12% mais uma taxa estimada de depreciação em cada setor. Em terceiro, as estimativas resultantes do Método B supõem uma defasagem de três anos entre investimento e produção. Os pesos apropriados podem ser encontrados nas notas à tabela.

Os métodos empregados na construção da Tabela 11 levam a estimativas de benefícios líquidos que são consistentes com os resultados anteriores. As indústrias extrativa mineral e petroquímica emergem,

TABELA 11

Benefícios sociais líquidos estimados do emprego de recursos pelas empresas estatais — 1967/75

(em milhares de cruzeiros de 1970)

		Custo Marginal do Recurso (CMR)	Benefício Marginal (BM)	Benefício Líquido	Taxa Líquida de Retorno, à qual CMR = BM (%)
Mineração	(A)............	752.371	1.169.927	417.556	24,2
	(B)............	611.436		558.490	32,6
Siderurgia	(A)............	1.238.517	1.055.623	—185.885	8,9
	(B)............	735.599		320.033	21,9
Petroquímica	(A)............	2.982.870	4.665.255	1.682.385	25
	(B)............	2.134.970		2.530.286	39,4
Comunicações	(A)	1 457 481	710 621	- 746 860	0,0
	(B)..	842.627		—132.006	8,2
Eletricidade	(A)............	5.666.085	2.517.823	—3.148.262	2
	(B)............	3.760.317		—1.242.494	4,7
Empresas Estatais	(A)............	12.097.324	10.119.258	—1.981.066	
	(B)............	8.084.949		2.034.309	

NOTAS: 1) O custo marginal do recurso (CMR) é definido da seguinte maneira:

$$CMR = \bar{w} \Delta L + (0{,}12 + \delta)\ \Delta K$$

onde: $\bar{w}$ = salário médio em 1970 em toda a indústria estatal;

ΔL = mudança no emprego entre 1967 e 1975;

δ = taxa de depreciação específica ao setor;

ΔK = mudança líquida no estoque de capital entre 1967 e 1975.

A informação sobre salário e os valores de Δ são encontrados em Trebat, *op. cit.*, pp. 334 e 341, respectivamente.

2) Os benefícios marginais são definidos como mudança no valor adicionado entre 1967 e 1975.

3) O Método A não supõe defasagem entre investimento e produção.

4) O Método B supõe uma defasagem de três anos entre investimento e produção. Os pesos foram selecionados arbitrariamente. A mudança líquida no estoque de capital foi calculada de acordo com a fórmula seguinte:

$$\Delta K = 0{,}5\ I_{64} + 0{,}75\ I_{65} + 0{,}9\ I_{66} + I_{67} + \ldots + I_{72} + 0{,}5\ I_{73} + 0{,}25\ I_{74} + 0{,}1\ I_{75}$$

onde I é o investimento líquido real num dado ano.

com toda clareza, como setores de altos benefícios sociais líquidos, não obstante a suposta defasagem entre investimento e produção. Examinando-se a última coluna da Tabela 11 relativa a esses setores, ver-se-á que mineração e petróleo ainda seriam lucrativos mesmo que o custo de oportunidade social do capital no Brasil fosse muito mais alto do que a cifra de 12% usada na construção da tabela.

Os resultados nos dois casos subestimam as motivações econômicas para a propriedade pública de setores de recursos naturais geradores de lucros. A CVRD (na indústria extrativa mineral) e a PETROBRÁS e suas subsidiárias (em petróleo e produtos petroquímicos) permitiram ao Estado apropriar-se de um excedente que serviu de base à rápida expansão e diversificação observadas nesses setores.

A siderurgia constitui um caso intermediário se nenhuma defasagem for suposta entre investimento e produção, mas torna-se um setor com bom desempenho se for presumida uma defasagem razoável (ver resultados para o Método B). Na verdade, grandes despesas de investimento na siderurgia, de 1973 a 1975, não contribuíram para aumentos substanciais da produção até 1976, de modo que as estimativas do Método B são definitivamente mais apropriadas. Além disso, os preços do aço foram sujeitos a controles muito mais rigorosos do que ocorreu na maioria dos setores ocupados pelas empresas estatais. Este fato tende a reforçar a impressão de bom desempenho das empresas estatais produtoras de aço.

As estatais em comunicações e eletricidade têm um desempenho relativamente medíocre, com benefícios líquidos negativos, qualquer que seja a suposta estrutura de defasagem. As telecomunicações públicas compreendem dois ramos distintos — a operação de linhas de longa distância (EMBRATEL) e os sistemas telefônicos urbanos, sob controle de grande número de empresas. A rentabilidade da EMBRATEL tem sido extremamente alta e a inclusão dessa empresa nos resultados da Tabela 11 tende a distorcer o fraco desempenho das empresas urbanas.

As indivisibilidades técnicas na construção de represas e outras instalações geradoras, o período extremamente longo entre o investimento e o aparecimento da produção e os controles de preço do Governo, visando a implementar a formação de preço segundo o custo marginal em um monopólio natural, são possíveis razões para cautela na interpretação dos resultados das empresas públicas de energia elétrica. Com essas restrições em mente, contudo, resta o fato de que essas empresas, em 1966/75, absorveram recursos em valor muito superior à produção obtida.

Os resultados relativos a telecomunicações e eletricidade podem ser melhor interpretados como sinais de advertência do que como evidência conclusiva sobre o emprego excessivo de capital, necessitando-se de uma investigação das numerosas ressalvas mencionadas. Vale recordar, contudo, o poder burocrático acumulado por empresas estatais em ambos esses setores. No caso da eletricidade, especialmente, são também relevantes os perigos de se investir excessivamente em infra-estrutura, buscando-se uma estratégia "permissiva desequilibrada". De qualquer modo, os usuários da produção de eletricidade e comunicações não estão pagando o custo verdadeiro desses serviços. Um subsídio oculto está ocorrendo entre não-usuários e usuários. Se a explicação de ineficiência e excesso de infra-estrutura for confirmada, essas empresas impuseram um substancial custo à economia, ao absorverem volumes excessivos de capital.

4.2 — Preços nas empresas públicas

Passaremos agora a um exame, necessariamente curto, da experiência de formação de preços nos setores estatais selecionados neste trabalho. No interesse da brevidade, a Tabela 12 contém apenas índices de preços agregados, destinados a dar uma visão geral aproximada do problema. São apresentados dois índices alternativos para os preços das empresas estatais. O índice implícito da coluna 1 da Tabela 12 inclui as empresas petroquímicas; o da coluna 2 exclui essas firmas, a fim de minimizar as distorções causadas pela elevação dos preços do petróleo após 1973. Ambos os índices podem ser comparados com o índice de preços dos produtos industriais no Brasil, a fim de medir as diferenças entre as oscilações de preços dos setores público e privado na última década.

Podem ser identificados três períodos na história dos preços das empresas selecionadas. O primeiro, de 1965 a 1966, foi de "inflação corretiva", durante o qual os preços relativos da maioria dos bens e serviços das empresas estatais elevaram-se substancialmente. Este foi seguido por um segundo período, entre 1967 e 1969, durante o qual os preços das empresas em causa subiram aproximadamente na mesma proporção que os demais preços vigentes na economia. O

TABELA 12

Comparações entre o índice de preços implícitos de produtos das empresas estatais e o índice de preços dos produtos industriais (1966 = 100)

Anos	Índice de Preços Implícitos para as Empresas Estatais (1)	Índice de Preços Implícitos para as Empresas Estatais, Excluindo Petroquímica (2)	Índice de Preços dos Produtos Industriais (3)	(1)/(3)	(2)/(3)
1965	79	79	75	1,05	1,05
1966	100	100	100	1,0	1,0
1967	122	132	125	0,98	1,06
1968	152	149	163	0,93	0,91
1969	193	191	196	0,98	0,97
1970	236	245	229	1,03	1,07
1971	288	299	269	1,07	1,11
1972	349	348	312	1,12	1,11
1973	395	390	358	1,10	1,09
1974	473	513	463	1,02	1,11
1975	812	751	599	1,36	1,25
1976[a]	1.153	961	818	1,41	1,17

FONTES: Quanto aos índices de preços implícitos para as empresas estatais, ver a nota a esta tabela. Índice de preços dos produtos industriais (FGV, coluna 18), *Conjuntura Econômica*, vol. 30 (março de 1976), p. 115.

NOTA: Os índices de preços representativos, ou "implícitos", das empresas estatais consideradas foram construídos da seguinte maneira: os índices de preços específicos à indústria foram aplicados a uma série correspondente de valor adicionado pela indústria estatal; as séries temporais alternativas de valor adicionado não-deflacionado e deflacionado foram, em seguida, somadas pelas seis indústrias consideradas; o índice de preços implícito foi obtido como a razão entre o valor adicionado agregado anualmente, em termos nominais, e o número correspondente ao valor adicionado em termos reais, isto é, o valor do índice implícito, P no ano t foi definido como:

$$\overline{P_t} = \frac{\sum_{i=1}^{6} V_t}{\sum^{6} \frac{V_{it}}{P_{it}}}$$

onde:

i = uma das seis empresas estatais;

V_{it} = valor adicionado nominal por indústria i em t;

P_{it} = um número-índice próprio para a indústria i em t.

[a] Os índices implícitos de preços de 1976 são estimativas obtidas pela ponderação dos números de preços observados de cada indústria estatal pela parcela dessa indústria no valor total adicionado pela indústria estatal total em 1975.

terceiro, começando a partir de 1970 e cobrindo 1975/76, caracterizou-se por crescentes preços relativos da produção da empresa estatal.

A impressão de preços relativos crescentes da produção das empresas públicas não é difícil de reconciliar com os bem conhecidos exemplos de rigorosos controles de preços aplicados de tempos em

tempos a outras empresas, como nos setores de siderurgia, eletricidade e outros.[18] Os controles de preços nesses setores foram extremamente importantes, mas, em geral, de duração limitada, ora em vigor, ora não. De modo geral, os aumentos dos preços das empresas estatais, incluindo os vigentes nos setores siderúrgico e de utilidades públicas, ou acompanharam ou excederam os aumentos no restante da economia.

Passemos agora a um sumário dos vários elementos do argumento apresentado nesta seção. O crescimento do setor público pode ser explicado por um ritmo rápido de acumulação de capital, com pouca criação de emprego. Numa economia de capital escasso, essa estratégia de crescimento é potencialmente perigosa, especialmente em vista do tamanho das estatais envolvidas. De modo geral, elas constituíram operações lucrativas, com umas poucas, entre as selecionadas, conformando-se ao conhecido estereótipo de empresa pública como um peso sobre o orçamento do Governo. Não obstante, os vários cálculos das taxas de retorno geraram a impressão de que as taxas de lucro caíram violentamente em 1965/75, apesar dos generosos aumentos de preços de quase todos os tipos de produção dessas empresas.

Cabe também um reexame dos resultados a nível setorial. Os cálculos das taxas de retorno culminaram invariavelmente na conclusão de que as empresas estatais na indústria extrativa mineral (CVRD) e de produtos petroquímicos (PETROBRÁS, PETROQUISA e subsidiárias) geraram substanciais benefícios líquidos, mesmo que a produtividade do capital neste último setor tenha estado declinando. Na maior parte, o setor siderúrgico saiu-se também razoavelmente, em especial quando se consideram os controles de preços aplicados de tempos em tempos à produção de aço. Por último, sérias dúvidas são levantadas sobre a rentabilidade social dos investimentos do Estado nas empresas de utilidade pública clássicas, sobretudo em eletricidade e comunicações.

18 Ver Werner Baer, *The Development of Brazilian Steel Industry* (Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1969), pp. 131-132.

5 — O financiamento dos investimentos das empresas estatais

A evidência até aqui examinada revelou a existência de extensos programas de formação de capital nas empresas estatais selecionadas, bem como uma história operacional de consistente rentabilidade. A presunção seria que os lucros obtidos teriam sido fator decisivo no veloz ritmo de investimento. Os dados apresentados na Tabela 13 revelam que as empresas em causa puderam financiar de 40 a 60% dos seus investimentos brutos em 1965/75, utilizando para tanto lucros retidos e fundos de depreciação. Se as ferrovias forem excluídas, o índice de autofinanciamento varia de 46 a 80%. É visível no índice uma considerável variação cíclica. Dando um exemplo, após 1970 o lançamento de grandes programas de investimentos em vários setores deu origem a um acentuado declínio nos índices globais de autofinanciamento.

Com o devido desconto por tal variação, é possível concluir que as empresas públicas financiam anualmente cerca de 50% de seus dispêndios em investimentos. Essa cifra sobe para aproximadamente 60% quando a receita de impostos vinculados é contada como fluxo interno de caixa. O grau médio de autofinanciamento compara-se bem com uma cifra de aproximadamente 50-60% no que se refere às empresas privadas brasileiras em anos recentes.[19]

Conforme esperado, ocorreu significativa variação entre os setores estatais no tocante ao grau de autofinanciamento. As empresas petroquímicas (principalmente a PETROBRÁS) e a Companhia Vale do Rio Doce conseguiram financiar até 100% das necessidades de investimento com o fluxo interno de caixa, embora, ocasionalmente, ambas tivessem também importante necessidade de financiamento externo. No outro extremo, as ferrovias dependem inteiramente de fontes externas no que se refere a financiamento. Empresas em outros setores de utilidade pública foram parcialmente dependentes de financiamento externo.

19 Fundação Getulio Vargas, "Investimento na Indústria de Transformação", *in Conjuntura Econômica,* vol. 29 (outubro de 1975), p. 70.

Tabela 13

Investimentos e excedentes (lucros e reservas para depreciação) de empresas estatais — 1966/75

(valores em milhares de cruzeiros correntes)

Anos	Investimento Total (I)	Excedente (E)	Resíduo (I — E)	Quociente de Autofinanciamento (E/I)	Quociente de Autofinanciamento, Excluindo Ferrovias
1966	1.026.395	616.083	410.312	60	81
1967	2.040.069	954.412	1.087.657	47	56
1968	3.044.573	1.382.662	1.661.911	45	51
1969	3.566.512	1.923.310	1.643.202	54	63
1970	6.317.567	3.489.137	2.828.430	55	63
1971	10.134.055	5.219.835	4.914.220	52	59
1972	14.065.013	6.395.576	7.666.437	45	53
1973	20.833.411	9.230.277	11.603.134	44	50
1974	31.953.318	14.712.180	17.241.129	46	54
1975	52.674.045	20.697.205	31.976.840	39	46

FONTES: Investimento total: Trebat, *op. cit.*, p. 322; excedente (lucros mais reserva para depreciação): demonstrações de lucros e perdas de estatais nos setores extrativo mineral, siderúrgico, petroquímico, elétrico, de telecomunicações e transporte ferroviário.

A despeito do desempenho em geral favorável no autofinanciamento, as estatais requereram grandes e crescentes volumes de recursos externos para financiar seus investimentos. Em termos reais, a demanda residual de financiamento cresceu seis vezes desde 1969, embora seja altamente concentrada em uns poucos setores.[20] As companhias de eletricidade e as estradas de ferro absorveram 77% dos financiamentos externos em 1970 e 55% em 1974. De modo geral, as empresas de aço e de telecomunicações são responsáveis por participações muito menores, embora a dependência de financiamento externo das primeiras tenha aumentado significativamente na década de 70.

Com exceção das ferrovias, as estatais brasileiras tiveram condições de dar contribuições substanciais ao financiamento de novos investimentos. Os resultados, claro, não são surpreendentes, tendo em vista

[20] Esta estimativa foi obtida deflacionando-se a coluna "resíduo" da Tabela 13 pelo índice de preços por atacado (FGV, coluna 12).

as tendências das políticas de formação de preços das empresas públicas, sobretudo a adoção de preços "realistas" em certo número de setores.

Recursos externos ao financiamento das empresas públicas

A despeito de um desempenho em geral favorável, quanto ao autofinanciamento, as empresas estatais necessitaram de grandes e crescentes volumes de financiamento externo. Os dados a esse respeito no período 1974/75 são apresentados na Tabela 14 e usados para ilustrar a importância das várias fontes de fundos.

TABELA 14

Fontes estimadas de financiamento para os investimentos das empresas estatais (excluindo ferrovias) — 1974/75

(%)

Lucros, Depreciação	50,5
Receita de Impostos Vinculados	12,3
Ações em Poder do Governo	10,2
Ações em Poder do Setor Privado	1,8
Dívida a Longo Prazo, da qual:	25,2
Em Poder de Naturais do País	(8,2)
Em Poder de Estrangeiros	(16,9)
Total	100

FONTES: Relatórios anuais de estatais na indústria extrativa mineral, siderurgia, petroquímica, eletricidade e telecomunicações.

NOTA: A participação percentual anual de financiamento em 1974 e 1975, com a qual contribuiu cada fonte, foi ponderada pelo volume de investimento em cada ano para se obterem os valores lançados acima. Os dispêndios de investimentos foram deflacionados utilizando-se um índice de preços por atacado.

Os subsídios públicos diretos provavelmente responderam por apenas um quinto do financiamento externo em 1974/75 e a maior parte desse volume foi alocada às siderúrgicas. A receita específica de impostos atendeu a 25% dos financiamentos necessários. Na verdade, exceto por convenções contábeis, essas receitas poderiam ser adicionadas aos lucros retidos, como outra forma dos mesmos. Se isto fosse feito, a participação estimada de fontes internas no finan-

ciamento dos investimentos em 1974/75 subiria para 63%. A dívida a longo prazo, incluindo empréstimos *bona fide* do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, atendeu a mais de 50% das necessidades de financiamento interno durante o período. Num exame mais atento, descobre-se que a maior parte dos empréstimos de capital foi fornecida por agências públicas internacionais e mercados financeiros estrangeiros. Estima-se que o capital acionário levantado nas Bolsas de Valores brasileiras proporcionou menos de 2% do financiamento externo. Embora esta cifra possa subestimar a importância do capital de risco privado, é provavelmente correta a impressão qualitativa que ela fornece. [21]

Um estudo setorial mais detalhado revelaria melhor a complexidade e diversidade da estrutura de financiamento entre as empresas estatais brasileiras. Uma conclusão geral, contudo, é que o investimento na maioria dos setores estatais foi financiado em extensão considerável por fundos internos. A proporção de investimentos internamente financiados nas empresas estatais é comparável àquela do setor privado.

Consistente com tais resultados, observa-se ser limitada para as estatais a importância de subsídios diretos do Governo aos investimentos. As estradas de ferro são, naturalmente, totalmente subsidiadas em seus investimentos, mas, à parte isso, o subsídio do Governo limita-se a setores como o siderúrgico, onde as necessidades são apenas temporárias e têm origem em crescimento de mercado inesperadamente grande e na esporádica interferência do Governo no mecanismo de formação de preços.

A impressão geral é que as empresas estatais no Brasil não têm sido clientes das finanças públicas. Esta descoberta contrasta com uma opinião freqüentemente encontrada na literatura sobre desenvolvimento. Dando um exemplo, um dos mais influentes estudos empíricos das estruturas de financiamento de empresas estatais do Terceiro Mundo dá como sua principal conclusão a seguinte: "As empresas de propriedade do governo, em vez de servirem como pontos focais para arrecadar recursos financeiros para seus próprios

[21] Não havia dados disponíveis sobre o volume de recursos levantados através da compra privada de ações.

investimentos ou outras finalidades, têm em geral constituído um fardo financeiro para o poder público."[22] O Brasil parece ser uma exceção a essa afirmativa genérica.

6 — Uma avaliação global

Neste trabalho, tentamos avaliar o desempenho econômico de empresas estatais selecionadas, no Brasil, dos seguintes pontos de vista: a) organização e controle dessas empresas; b) desempenho em investimento e produção; c) desempenho interno, incluindo taxas de retorno; e d) desempenho no financiamento de investimentos. Nesta seção final, vamos concentrar-nos em uma visão geral do desempenho à luz dos resultados a que chegamos nas três seções.

As empresas estatais brasileiras nos setores de utilidades públicas e de indústria básica revelaram-se substitutas efetivas da propriedade privada. Criadas para desempenhar papéis no processo de crescimento que, por numerosas razões, as empresas privadas não podiam cumprir, as estatais alteraram o curso e o ritmo da industrialização no Brasil. Em vez de concorrer com as empresas privadas, elas de fato criaram condições para que o setor privado estendesse suas operações.

O desempenho geralmente satisfatório das estatais constitui um reflexo da orientação comercial das firmas de propriedade do Estado. A observação sugere que as empresas públicas preocuparam-se mais com crescimento e expansão do que com lucros a curto prazo. Embora essa característica comportamental possa colocar a estatal numa categoria à parte da empresa privada média, isto não é suficiente para definir um padrão "típico" do comportamento da estatal. O desempenho econômico, no conjunto de empresas examinadas, pareceu depender mais das condições do mercado e de variáveis tecnológicas do que do mero fato de a propriedade ser pública. Neste

22 Andrew Gatt e Giuseppe Dutto, "Financial Performance of Government-owned Corporations in Less Developed Countries", *in IMF Staff Papers* (março de 1968), p. 126.

sentido, a propriedade pode ser irrelevante na determinação do desempenho de empresas intensivas em capital nos setores de transformação e utilidades.

Os principais resultados deste trabalho apontam para esssa conclusão. Dando um exemplo, a estrutura de incentivos e controles enfrentados pelos administradores das estatais é semelhante à que se aplica a seus colegas do setor privado. As conclusões sobre desempenho são igualmente relevantes. O desempenho econômico das estatais nos setores de recursos naturais e em atividades tais como comunicações de longa distância variou de bom a excepcionalmente bom. As de utilidade pública — especialmente as estradas de ferro, mas também os serviços urbanos de telefones e eletricidade — experimentaram maiores dificuldades. Na escala do desempenho, as siderúrgicas de propriedade do Estado colocam-se entre esses dois grupos.

Mas concluir que a empresa estatal no Brasil caracterizou-se por orientação basicamente comercial e que deu contribuições substanciais ao crescimento econômico não implica endossar-lhe o desempenho de um ponto de vista normativo. Pelo contrário, o comportamento dessas empresas pode ter sido "antipúblico" em certo sentido. Os resultados relevantes, neste particular, são os seguintes: a) as estatais de maneira geral escaparam de estreita supervisão externa ou de responsabilidade pública efetiva; b) em pelo menos alguns setores, usaram capital em excesso; e c) as empresas estudadas mostraram-se menos preocupadas com os objetivos sociais do que com os econômicos mais estreitos, isto é, pouco foi feito para induzi-las a perseguir benefícios sociais que proprietários privados não perseguiriam.

7 — Comentários finais

Duas direções para pesquisa futura parecem especialmente interessantes. A primeira seria comparar os resultados sobre o desempenho das empresas estatais no Brasil com outros produzidos por estudos semelhantes em outros países em desenvolvimento. A segunda seria examinar as implicações de eqüidade a longo prazo das empresas públicas. Estes assuntos serão discutidos brevemente a seguir.

7.1 — A excepcionalidade da experiência brasileira

O desempenho econômico da empresa pública no Brasil, de modo geral, é julgado satisfatório, mas por numerosas razões essa experiência pode ter sido excepcional. A principal entre elas é o próprio tamanho do mercado brasileiro, que pode ter permitido a estatais intensivas em capital realizar economias de escala que não seriam obtidas em países em desenvolvimento menores.

Certo número de outros fatores característicos do caso brasileiro podem ser também mencionados. Incluiriam eles: a) um governo autoritário, que limitou o poder dos sindicatos dentro das estatais e eliminou o poder do Congresso de supervisionar-lhe as operações; b) uma oferta interna relativamente grande de tecnocratas e administradores educados; c) rápido crescimento do mercado, especialmente durante o período analisado neste estudo; e, relacionado com tudo isso, d) a confiança da comunidade financeira internacional, o que aumentou o fluxo de financiamento externo às estatais.

Por outro lado, a despeito de óbvias diferenças em condições nacionais, as características básicas da empresa pública em países desenvolvidos e em desenvolvimento podem ser semelhantes às vigentes no Brasil. Este ponto merece investigação ulterior.

7.2 — A quem beneficia a empresa estatal?

Os resultados deste estudo sugerem que os benefícios e custos sociais das estatais ocorrem, freqüentemente, em certa seqüência temporal. No que se refere a numerosas empresas, os principais benefícios sociais — atuando elas quando o setor privado não teria atuado, reunindo os necessários financiamentos, eliminando obstáculos à mudança técnica nos países em desenvolvimento — ocorrem por ocasião de sua criação. Daí em diante, os benefícios são os do aparecimento da produção.

À medida que essas firmas assumem uma orientação mais comercial, os custos sociais tornam-se mais substanciais, incluindo os de subsídios diretos e indiretos, de supervisão e administração e de uso excessivo de capital. Além disso, no caso de estatais com objetivos

estritamente econômicos, os interesses dessas firmas tornam-se mais identificados com os de sua rede de clientes e fornecedores do que com o interesse público mais amplo.

Argumenta Shepherd que as estatais que se ajustam a esse padrão tendem a se tornar cada vez mais "passivas", ou de "baixo rendimento", num sentido social, normativo, mesmo que não sejam fracassos financeiros.[23] Essas empresas apresentam a tendência de se tornarem menos progressistas ao longo do tempo à medida que os objetivos de suas operações sejam crescentemente absorvidos por grupos menos merecedores, tais como grandes empresas privadas, sob a forma de produção de baixo preço. Estes mesmos grupos beneficiam-se também de enormes contratos para fornecer os bens de investimentos necessários à expansão da empresa estatal.

Os exemplos brasileiros de empresas estatais "passivas" ou de "baixo rendimento" poderiam incluir as estradas de ferro, as companhias urbanas de telefones, a maioria das companhias fornecedoras de eletricidade e, talvez, as siderúrgicas do Estado. Dando um exemplo, uma das principais funções da siderúrgica estatal é prover abastecimento adequado de aço de baixo preço à indústria automobilística. Grandes empresas e grupos na faixa superior de riqueza são os que mais se beneficiam com as operações das empresas de propriedade estatal. As companhias telefônicas beneficiam uma pequena fração de residências servidas por telefone. As operações ferroviárias podem beneficiar principalmente os embarcadores de produtos industriais e agrícolas. Em seus substanciais programas de compras, todas essas empresas de propriedade do Estado favorecem a indústria nacional de bens de capital (de propriedade privada).

A evidência apresentada neste estudo, contudo, sugeriria que numerosas outras estatais brasileiras podem ser classificadas como "ativas", ou de "alto rendimento". Incluem elas as empresas mais novas, que estão preenchendo os "espaços vazios" da estrutura pro-

23 Ver, por exemplo, W. G. Shepherd, "Introduction", *in* W. G. Shepherd (ed.), *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice* (Lexington, Mass.: D. C. Heath and Company, 1976), pp. xiii-xvi.

dutiva, bem como as tradicionais (EMBRATEL, PETROBRÁS, Vale do Rio Doce e outras), preocupadas estas com inovações técnicas e rápida expansão, incluindo a criação de novas indústrias. Podem elas manter essa postura "ativa" em virtude de sua posição estratégica em setores que geram lucros elevados a partir de recursos naturais ou em monopólios lucrativos.

Em suma, seria útil realizar pesquisas adicionais sobre os efeitos de eqüidade das empresas estatais e, em especial, sobre como esses efeitos mudam ao longo do tempo. Se puder ser demonstrado que, além de certo ponto, a continuação dos investimentos estatais em infra-estrutura e indústria básica é crescentemente de "baixo rendimento", este fato seria um argumento em favor de uma política de transferência gradual de tais operações para o setor privado e do emprego da receita assim gerada para aumentar os investimentos públicos em atividades de rendimento mais alto, incluindo as áreas sociais (saúde, habitação, educação, recreação, e assim por diante), do que em atividades mais estreitamente econômicas.

Apêndice — Empresas incluídas e anos pesquisados

Indústria extrativa mineral	
Companhia Vale do Rio Doce	1965/75
Siderurgia	
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	1965/75
Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA)	1966/75
Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS)	1965/75
Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI)	1968/72
Petroquímica	
Petróleo Brasileiro (PETROBRÁS)	1965/75
PETROBRÁS Química (PETROQUISA)	1968/75

Ferrovias	
Rede Ferroviária Federal	1966/75
Ferrovia Paulista (FEPASA) [24]	1965/75
Outros meios de transporte [25]	
Cia. de Navegação Lloyd Brasileiro	1970/74
Cia. de Navegação do São Francisco	1970/73
Serviço de Transportes da Baía de Guanabara	1970/73
Empresa de Navegação da Amazônia S.A.	1970/73
Serviço de Navegação da Baía do Prata	1970/73
Cia. Brasileira de Dragagem	1970/73
Cia. Docas da Guanabara	1970/73
Cia. Docas do Pará	1970/73
Empresa de Reparos Navais "Costeira" S.A.	1970/73
Telecomunicações	
Companhia Telefônica Brasileira (CTB) [26]	1966/72
Telecomunicações do Rio de Janeiro (TELERJ)	1973/75
Telecomunicações de São Paulo (TELESP)	1973/75
Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL)	1967/75
Telecomunicações do Paraná (TELEPAR)	1965/73
Telecomunicações de Minas Gerais (TELEMIG)	1968/75

[24] A FEPASA foi criada em 1971 após a consolidação de certo número de ferrovias preexistentes e que operavam no Estado de São Paulo. Os dados sobre esses sistemas preexistentes foram combinados para se fazerem as observações relativas a 1955/70. Tais sistemas eram: Estrada de Ferro Araraquara, Estrada de Ferro São Paulo–Minas, Estrada de Ferro Sorocabana, Cia. Paulista de Estradas de Ferro e Cia. Mogiana de Estradas de Ferro.

[25] Este setor não foi incluído nas computações utilizadas na tese. Não obstante, há dados confiáveis referentes aos anos indicados.

[26] Antes de 1973, os sistemas telefônicos urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo eram operados sob a égide de uma única companhia, a Cia. Telefônica Brasileira. Após essa data, entidades separadas — conhecidas pelas siglas de TELERJ e TELESP, respectivamente — substituíram a CTB.

Telecomunicações do Espírito Santo (TELEST)	1968/75
Telecomunicações de Brasília (TELEBRASÍLIA)	1968/74
Companhia Estadual de Telefones (CETEL)	1965/73
Telecomunicações da Bahia	1965/70
Cia. Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT)	1965/72

Eletricidade

Cia. Brasileira de Energia Elétrica (CBEE)	1970/75
Cia. de Eletricidade de Manaus (CEM)	1970/75
Cia. Hidrelétrica do São Francisco (CHESF)	1965/75
Empresa S. Catarinense de Eletricidade (ESCELSA)	1968/75
Cia. Paulista de Força e Luz (CPFL)	1965/75
Cia. de Energia Elétrica do Brasil (CEEB)	1970/73
Cia. Força e Luz de Minas Gerais (CFLMG)	1970/73
Cia. Força e Luz do Paraná (CFLP)	1970/73
Cia. Hidrelétrica de Boa Esperança (COHEBE)	1970/72
CONEFOR	1970/72
Centrais Elétricas do Sul do Brasil (ELETROSUL)	1971/75
Centrais Elétricas de São Paulo (CESP)	1966/75
Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG)	1965/75

(Originais recebidos em fevereiro de 1980. Revistos em agosto de 1980.)

Concentração industrial no Brasil: indicadores da evolução recente *

Regis Bonelli **

O artigo avalia a magnitude, as variações e alguns determinantes da concentração industrial no Brasil, com ênfase na década de 70. Ao estudar o movimento da concentração ao longo de períodos de aceleração e desaceleração do crescimento industrial, conclui que durante os primeiros há uma tendência à desconcentração da produção; a períodos de desaceleração corresponde um movimento na direção oposta. A análise da influência do número de empresas no setor e sua relação com o grau de concentração aponta para uma relação inversa entre estas variáveis. Conclui também pela não existência de associação entre importância do capital estrangeiro e concentração, embora uma relação deste tipo seja obtida para os setores muito concentrados. O mesmo se dá quanto à relação entre concentração e rentabilidade. Os resultados obtidos apontam para uma associação positiva, embora não muito forte, entre a presença de empresas de capital estrangeiro e a rentabilidade do setor em que atuam.

1 — Introdução

As notas a seguir constituem uma tentativa preliminar de caracterizar certos elementos da estrutura industrial brasileira, sua interdependência e variação ao longo do tempo. Mais especificamente, o objetivo aqui é o de analisar o nível e a variação de indicadores de concentração industrial no Brasil, bem como alguns de seus determinantes ao longo dos anos 70, distinguindo os dois períodos que

* Agradeço a Elena Landau e Luiz Octávio M. Parente de Mello Jr., cujo auxílio foi fundamental para a elaboração destas notas. Agradeço também os comentários de Eduardo Augusto de A. Guimarães, de Paulo Vieira da Cunha e os de um leitor anônimo, a uma versão anterior deste trabalho.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA e do Departamento de Economia da PUC-RJ.

Pesq. Plan. Econ. Rio de Janeiro, 10 (3) 851 a 884 dez. 1980

têm como marco o ano de 1973. A análise seguinte, embora sem apresentar resultados notáveis, deve servir para, pelo menos: a) levantar questões a merecer mais atenção em estudos posteriores; b) caracterizar alguns aspectos da estrutura industrial brasileira; e c) apontar limitações inerentes a certas fontes de informações no que diz respeito a trabalhos deste tipo.

Subjacente a estes propósitos existe a motivação representada pela curiosidade em torno da aplicabilidade de alguns modelos teóricos mais comuns de organização industrial à experiência brasileira.

Vale adiantar aqui que as respostas encontradas foram, para dizer o mínimo, ambíguas. Antes de atribuir totalmente tal ambigüidade à inadequação das informações utilizadas como matéria-prima, optamos por salientar o fato de que pelo menos parte da responsabilidade pode ser atribuída à ocorrência de "estática estatística" em grau considerável, isto é, a construção empírica de conceitos teóricos deixou, em alguns casos, muito a desejar.

Ainda assim, diversos resultados são suficientemente robustos para justificar a aceitação (ou rejeição) de algumas das hipóteses. E, em segundo lugar, mesmo os resultados mais fracos adiantam algo acerca da propriedade ou não de certas hipóteses que, não poucas vezes, são derivadas do senso comum, sem nenhum arcabouço teórico explícito a fundamentá-las.

A organização das notas é a seguinte: na Seção 2 apresentam-se algumas observações gerais relacionadas à importância do estudo da concentração, e como esta se inscreve no tão freqüentemente utilizado modelo da tríade estrutura-conduta-desempenho. Inclui-se aí também uma análise das variações na concentração em fins dos anos 60 e no começo dos 70. Na Seção 3 são analisados coeficientes de concentração da produção em 1973 e 1977, bem como aspectos de sua variação entre estes anos. A seção seguinte procura relacionar concentração e presença de capital estrangeiro enquanto dois importantes elementos na definição da estrutura industrial em economias em desenvolvimento. Já a Seção 5 objetiva relacionar individualmente estes elementos estruturais com uma das variáveis mais freqüentemente estudadas de desempenho: a rentabilidade. A

Seção 6 encerra o texto do trabalho com um apanhado das principais conclusões e observações metodológicas. Uma nota metodológica encontra-se ao final do artigo.

2 — Mudanças no grau de concentração industrial: o período até 1973/74

Na literatura corrente de organização industrial, particularmente nos modelos convencionais baseados na tríade estrutura-conduta-desempenho,[1] é freqüentemente encontrado o argumento de que o poder de mercado e as possibilidades de colusão — bem como outras práticas oligopolistas — são tanto mais presentes quanto menor o número de empresas em uma dada indústria e proporcionalmente maior a parcela do produto gerado naquelas empresas situadas nos estratos superiores da distribuição das empresas por tamanho. Portanto, um dos interesses principais em estudar o grau de concentração em indústrias específicas — variável que engloba o número respectivo de empresas e as desigualdades na participação destas no mercado — está, precisamente, em identificar as magnitudes da concentração para posterior análise de desempenho que a teoria postula como sendo dependentes daquela variável estrutural: diferenças persistentes de taxas de lucro entre indústrias, que possam ser atribuídas à estrutura dos respectivos mercados, conforme aferido pelo grau de concentração, indicam que a maior parcela da renda gerada é apropriada pelas indústrias concentradas, comparativamente aos casos mais "competitivos". As taxas mais elevadas seriam devidas à situação protegida daquelas empresas, e não necessariamente induzem investimentos na indústria por parte de novas empresas.[2]

1 A referência clássica seria o texto de J. S. Bain, *Industrial Organization* (2.ª ed.; Wiley, Yale U. P., 1968). Ver também R. T. Masson e P. D. Quals (eds.), *Essays on Industrial Organization in Honor of Joe S. Bain* (Cambridge, Mass., 1976).

2 Embora se possa traduzir em maior capacidade de expansão das maiores empresas, no próprio ou em outros setores, por meio de diversificação

Assim sendo, importa estudar os níveis de concentração industrial e suas tendências de variação ao longo do tempo. Em particular, é de se supor que o grau de concentração não aumente (ou até diminua) em períodos de crescimento acelerado da produção,[3] quando a expansão dos mercados apresenta oportunidades de aumentos de oferta para empresas de todos os tamanhos. Em períodos de desaceleração do nível de atividades, por outro lado, a argumentação mais corrente é a de que as empresas maiores teriam melhores condições de resistir à desaceleração em relação às menores.

Assinale-se, no entanto, que, a exemplo de tantas outras questões importantes em Organização Industrial (OI), também esta é uma explicação em relação à qual há divergências. Uma vez que o crescimento acelerado da demanda é conducente a uma menor concentração e a uma maior rentabilidade,[4] segue-se que concentração e rentabilidade seriam negativamente associadas — o que contraria frontalmente uma das hipóteses básicas dos modelos de OI.[5]

Seja como for, uma primeira pergunta que se coloca neste trabalho tem a ver com os níveis e variações no grau de concentração da produção ao longo de fases do crescimento industrial brasileiro. Mais especificamente, quais teriam sido a direção e a magnitude daquelas variações em períodos de crescimento acelerado, até 1973/74, e no período de desaceleração que o sucedeu? Nesta seção

3 Resultados nesta direção são obtidos nos estudos da FINEP, "Estrutura Industrial e Empresas Líderes", coordenados por M. da C. Tavares, com L. O. Façanha e M. L. Possas (GEPETEC, 1978), mimeo, e de M. H. T. T. Horta e E. J. Reis "Liderança de Crescimento entre as Grandes Empresas do Setor Industrial Brasileiro", *in* W. Suzigan (ed.), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 28, pp. 227-282.

4 Ver H. C. Braga, "Determinantes do Desempenho da Indústria Brasileira: Uma Investigação Econométrica", *in Revista Brasileira de Economia* (outubro dezembro de 1979), especialmente pp. 514-515, onde são também apresentadas referências sugerindo a direção oposta.

5 Uma referência clássica é o artigo de J. S. Bain, "Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American Manufacturing, 1936-1940", *in Quarterly Journal of Economics* (agosto de 1951).

procuraremos trazer uma contribuição à avaliação das mudanças no grau de concentração ao longo da fase de *boom* industrial, até 1973/74.

Inicialmente, deve ser assinalado que não foi possível obter informações confiáveis quanto à distribuição da produção por plantas industriais para todos os anos, o que nos obrigou a utilizar apenas alguns dentre os anos relevantes. Em segundo lugar, o nível de agregação em que os dados estão atualmente disponíveis (dois dígitos) não possibilitou uma medida teoricamente adequada do grau de concentração — baseada, por exemplo, em mercados ou indústrias apropriadamente definidas —, limitando a comparação temporal a indicadores agregados de concentração.[6] Na escolha do indicador a ser utilizado, optamos pelo índice de Gini.[7] Em terceiro, assinale-se que os indicadores baseiam-se em dados de produção relativos ao estabelecimento industrial (e não à empresa), o que pode introduzir alguma distorção nos resultados. Adiante apresentam-se mais algumas considerações sobre este ponto.

Um primeiro aspecto de interesse tem a ver com as tendências da concentração industrial a longo prazo. Infelizmente, os dados censitários necessários para uma avaliação deste tipo só permitem que a análise se inicie com o Censo de 1950.[8] Examinando índices construídos a partir dos dados censitários (1950, 1960 e 1970), englobando a totalidade dos estabelecimentos industriais, conclui-se que a concentração industrial *agregada* aumentou nos anos 50

6 Ver, a respeito da distinção entre concentração setorial (como a do texto) e de mercado, os textos de J. M. Blair, *Economic Concentration: Structure, Behavior and Public Policy* (Harcourt Brace Jovanovich, 1972), e M. A. Utton, *Industrial Concentration* (Penguin Books, 1970).

7 O inconveniente maior deste índice, que é o de ignorar o número de indústrias (baseando-se apenas em sua distribuição), é superado em nosso caso pelo fato de trabalharmos com um número razoavelmente grande de plantas. Ver S. Davies, "Choosing between Concentration Indices: The Iso-Concentration Curve", *in Economica* (fevereiro de 1979).

8 Ver o exaustivo levantamento e análise de A. R. Gonçalves, *Índices de Desigualdade e de Concentração — Aplicação ao Estudo da Concentração Industrial no Brasil no Período 1950/1970*, Tese de Mestrado (COPPE/UFRJ, setembro de 1979).

(quando o índice de Gini {G} passou de 0,768 para 0,838)[9] e, novamente, na década de 60 (0,879 em 1970). O trabalho recém-citado analisa também os gêneros de indústria individualmente e, através de uma comparação cuidadosa de vários indicadores de concentração, conclui que o grau de concentração da produção aumentou em todas as indústrias (dois dígitos), à exceção da Têxtil nos anos 50 (quando se reduziu), da Química e Farmacêutica nos anos 60 e Alimentos, Bebidas e Fumo nos anos 50 (quando se manteve).[10] Uma distinção entre as duas décadas está em que, na primeira, o aumento na concentração deveu-se à expansão relativamente maior dos estabelecimentos grandes, enquanto que nos anos 60 deveu-se aos estabelecimentos de porte médio e médio-grande.[11]

Passando agora ao período final dos anos 60, o conjunto de informações disponíveis e comparáveis permite analisar os anos de 1966 a 1969 (ver Tabela 1, a seguir). Os resultados obtidos mostram que, a nível da indústria como um todo, o grau de concentração não variou nesses anos. Considerando-se os gêneros de indústria individualmente, nota-se que as variações foram de pequena expressão. Em particular, nos 21 gêneros que compõem a indústria de transformação o grau de concentração aumentou em nove, manteve-se em outros nove e diminuiu em 13.[12] Tendo em vista que esse período foi caracterizado por flutuações nos dois sentidos na taxa de crescimento da produção industrial, o resultado que aponta para a manutenção do grau de concentração não chega a ser surpreendente.

9 Cômputo a partir dos dados originais dos censos. Se são excluídos cerca de 10 mil estabelecimentos que declararam não empregar operários em 1949, o índice para este ano diminui para 0,749.

10 A rigor, nesta análise, A. R. Gonçalves teve que agrupar alguns gêneros em 1960 para comparação com 1950.

11 Ver também C. E. N. Gonçalves, *A Pequena e Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949/1970)*, Tese de Doutoramento (Campinas: IFCH, 1976).

12 O critério adotado foi o de considerar como variações positivas ou negativas aquelas superiores a 1% entre 1966 e 1969. Mas reconhecemos que este período de tempo é demasiadamente curto para que se manifestem em sua plenitude as transformações estruturais a que fazemos referência.

TABELA 1

Coeficientes de concentração da produção[a] *(índices de Gini) segundo gêneros industriais — 1966 e 1969*

Gêneros	Índices de Gini	
	1966	1969
Minerais Não-Metálicos	0,882	0,891
Metalúrgica	0,785	0,789
Mecânica	0,688	0,734
Material Elétrico	0,726	0,839
Material de Transporte	0,873	0,872
Madeira	0,587	0,592
Mobiliário	0,660	0,665
Papel	0,684	0,710
Borracha	0,871	0,861
Couros e Peles	0,711	0,709
Química	0,850	0,790
Farmacêutica	0,692	0,743
Produtos de Perfumaria	0,816	0,829
Plásticos	0,638	0,734
Têxtil	0,521	0,523
Vestuário e Calçados	0,641	0,712
Alimentos	0,758	0,745
Bebidas	0,863	0,863
Fumo	0,892	0,911
Editorial e Gráfica	0,724	0,745
Diversos	0,728	0,668
Total	0,797	0,794

FONTE: FIBGE/DEICOM, *Produção Industrial* (1966 e 1969).

[a]Calculados a partir da distribuição do valor da produção industrial segundo classes de tamanho dos estabelecimentos.

O que é interessante observar, no entanto, é que este resultado, lido junto com o anterior (aumento da concentração nos anos 60), sugere que o grau de concentração teria aumentado na primeira metade dos anos 60,[13] período caracterizado por uma fase de cres-

[13] Esta conclusão provisória merece uma ressalva na medida em que os resultados de 1966/69 baseiam-se em amostras dos maiores estabelecimentos industriais (cerca de 40 mil), que cobrem cerca de 90% da produção por gênero. Ver FIBGE/DEICOM, *Produção Industrial* (1966 e 1969).

cimento acelerado (até 1962) e posterior recessão da atividade econômica. Não é improvável que precisamente nesta última tenha tido lugar o aumento no grau de concentração entre 1959 e 1970, anteriormente diagnosticado. Esta sugestão aparece confirmada ao nível de gêneros de indústria, observando-se ainda que, na quase totalidade dos casos em que o índice de concentração diminuiu, o crescimento da produção foi acelerado de 1959 a 1962, embora menos acentuado após este ano (Metalúrgica, Mecânica, Material Elétrico e de Comunicações, Papel, Farmacêutica, Plásticos).[14] Na grande maioria dos casos em que aumentou a concentração, o crescimento da produção foi bem mais lento do que nos anteriores (Minerais Não-Metálicos, Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Vestuário e Calçados, Alimentos, Bebidas, Fumo). Ao reforçar a sugestão de que o crescimento mais lento da produção tendeu a elevar o grau de concentração nos críticos anos iniciais da década de 60, pretende-se também indicar que o mesmo fenômeno pode ter ocorrido no período de desaceleração do crescimento após 1973/74. Antes, porém, analisaremos o período de auge do crescimento industrial nos anos 70, situado entre 1970 e 1973/74. A informação para esta tarefa está na Tabela 2, a seguir,[15] que permite observar a redução no grau de concentração, entre 1970 e 1973, na maioria dos casos e quanto ao total industrial. De fato, entre estes anos o índice de Gini diminui em 12 casos, mantém-se em sete e aumenta em apenas dois.[16] Considerando-se o ano de 1974 relativamente a 1973, observa-se a manutenção da concentração agregada. Em relação a 1970, nota-se que houve redução em 16 gêneros de indústria, aumento em três e manutenção nos demais.

[14] Para os índices de concentração em 1959 (comparados no texto aos da Tabela 1 para 1966), ver A. R. Gonçalves, *op. cit.*, p. 80. Para os índices de produção no período, ver *Conjuntura Econômica*, vol. 25, n.º 9.

[15] As estimativas referentes a 1974 devem ser encaradas com uma certa cautela, pois foi adotada para este ano uma nova divisão de classes de tamanho de estabelecimento, na qual o número de classes é menor do que na anterior e, especialmente, a classe superior é, em alguns casos, excessivamente grande (o que tende a diminuir o índice de Gini).

[16] Mesmo critério adotado antes (ver nota número 12). Fizemos uma pequena correção nos dados originais do gênero Fumo em 1973, no sentido de torná-los comparáveis aos de 1970 e 1974.

TABELA 2

Concentração da produção: índices de Gini segundo gêneros industriais[a] para 1970, 1973 e 1974

Gêneros Industriais	Índices de Gini			Taxas Médias de Crescimento da Produção (1970 a 1974)
	1970	1973	1974	
Minerais Não-Metálicos	0,846	0,795	0,753	12,2
Metalúrgica	0,834	0,797	0,791	9,7
Mecânica	0,736	0,741	0,715	20,6
Material Elétrico	0,778	0,746	0,728	19,0
Material de Transporte	0,904	0,880	0,853	23,3
Madeira	0,582	0,588	0,562	...
Mobiliário	0,657	0,667	0,674	...
Papel	0,745	0,694	0,687	7,0
Borracha	0,853	0,836	0,801	16,6
Couros e Peles	0,716	0,687	0,675	...
Química	0,768	0,760	0,752	13,5
Farmacêutica	0,708	0,719	0,716	...
Perfumaria	0,814	0,822	0,789	11,6
Plásticos	0,739	0,715	0,679	19,8
Têxtil	0,624	0,602	0,623	5,7
Vestuário	0,650	0,652	0,674	3,6
Alimentos	0,698	0,732	0,720	7,8
Bebidas	0,794	0,767	0,727	10,5
Fumo	0,800	0,780	0,764	7,5
Editorial	0,748	0,727	0,727	...
Diversas	0,652	0,651	0,612	..
Total	0,784	0,764	0,762	13,3

FONTES: FIBGE, *Censo Industrial* (1970) e *Pesquisa Industrial* (1973 e 1974). Para os índices de crescimento da produção: FIBGE, DESDE, DEICOM.

[a]Calculados a partir da distribuição do valor da produção segundo classes de tamanho dos estabelecimentos.

Estes fenômenos são, como já referido, resultado do acelerado crescimento industrial no período. Em particular, deve ser assinalado que as reduções mais acentuadas no grau de concentração entre 1970 e 1974 ocorreram precisamente nos gêneros industriais líderes do crescimento no período, ou seja, os cinco primeiros arrolados na Tabela 2 e os de Borracha, Química e Plásticos. Isto pode ser aferido pelo aumento da produção respectiva, conforme mostrado na referida tabela.

Para comparação com um estudo referido ao mesmo período[17] (1970/73), vale notar que um dos resultados daquele foi que o

17 FINEP, *op. cit.* Este estudo baseia-se em 391 setores definidos a quatro dígitos para 1970 e 1973.

grau de concentração industrial — aferido pela participação dos quatro maiores estabelecimentos no valor da produção de setores definidos a quatro dígitos — diminuiu em 16 gêneros de indústria, manteve-se em três casos e aumentou em apenas dois. Calculando-se coeficientes de correlação ordinal de Spearman entre as magnitudes do grau de concentração mostradas na Tabela 2 e as obtidas no referido estudo, obtém-se 0,822 para 1970 e 0,674 para 1973 — o que atesta que a ordenação dos coeficientes é muito semelhante.[18]

3 — Modificações na concentração de indústrias: 1973 e 1977

Na aferição das variações no grau de concentração industrial para o período posterior a 1973/74, tivemos que utilizar critérios bastante diferentes daqueles da seção anterior.[19] Em particular, aqui estaremos tratando de empresas (e não estabelecimentos) classificadas segundo uma setorialização *ainda muito agregada* para permitir a identificação com conceituações teóricas mais relevantes. Com efeito, não se pretende sugerir que as aproximações empíricas adotadas sirvam como *proxies* fiéis de indústrias ou mercados específicos. Antes, espera-se apenas obter *indicações* de como teria variado o grau de concentração *setorial* (isto é, definido em termos mais amplos do que o exigido pelo conceito teórico) durante uma fase de desaceleração do crescimento da produção das indústrias. Face ao apresentado na seção anterior, é de se esperar que tenha aumentado a concentração nesse período. O apelo à evidência empírica, ainda que precária, é, neste contexto, não mais do que uma tentativa preliminar de identificar esta tendência.

Isto posto, a Tabela 3 apresenta os coeficientes de concentração, baseados no faturamento, ao nível das quatro maiores empresas,

[18] Excluindo-se o gênero "Diversas", os coeficientes de correlação aumentam para 0,869 e 0,815, respectivamente.

[19] Isto se deve ao fato de que informações semelhantes às anteriormente apresentadas não estão disponíveis para os anos posteriores a 1974. Sugere-se a leitura da nota metodológica ao final deste artigo.

por setor, para 46 setores industriais[20] em 1973 e 1977. Apresenta-se também a participação do grupo das quatro empresas seguintes às quatro maiores (isto é, 5.ª à 8.ª), bem como do restante de empresas, indicando-se seu número.[21] Analisam-se a seguir três aspectos da variação no grau de concentração: a) modificação no grau de concentração por setores; b) concentração e número de empresas; e c) variações na concentração segundo a concentração no ano inicial.

3.1 — Variações no grau de concentração: por setores e agregado

Mesmo uma avaliação superficial da Tabela 3, a seguir, atestaria o elevado grau de concentração industrial no Brasil nos anos de que nos ocupamos. De fato, em 20 setores em 1973 (19 em 1977) a participação das quatro maiores empresas no faturamento (C4) total *era de pelo menos 50%*.

Os ramos industriais cuja produção (faturamento) foi mais concentrada em 1973 foram os de Fumo (FUM), Aviões (AVV), Automobilística (AUTOS) (montadoras), Equipamento Ferroviário (FER), Outros Minerais Não-Metálicos (ONM), Construção Naval (NAV), Produção de Gás (GAS), Conglomerados (CGE)[22] e Café

20 Alguns setores originais tiveram que ser agrupados em 1977 para comparabilidade com 1973.

21 Deve ser observado que a participação percentual do faturamento das quatro e das oito maiores empresas é calculada em relação ao faturamento total somente das empresas consideradas na amostra de *Visão*, para cada setor. Assim, está excluído da base de cálculo acima o faturamento das empresas com patrimônio líquido inferior a US$ 1 milhão em 1973, o que implica uma superestimação do índice de concentração. Este fato pode trazer como conseqüência uma mudança no *ranking* dos índices de concentração, participação de empresas estrangeiras e outros, o que afetaria os testes levados a efeito nos itens seguintes sobre a correlação da ordem dos índices, do número de empresas e das taxas de crescimento.

22 Conjunto de empresas de produção extremamente diversificada, como: Pirelli, Rhodia, Votorantim, Matarazzo, Gessy-Lever, Johnson, Moinhos Santista e Cia. Jauense.

TABELA 3

Coeficientes de concentração ao nível das quatro maiores empresas, das quatro seguintes e participação das restantes (e seu número) segundo o faturamento, em 1973 e 1977

(Em %)

Setores	1973				1977			
	Quatro Maiores	Quatro Seguintes	Restante	(N.º)	Quatro Maiores	Quatro Seguintes	Restante	(N.º)
Minerais Não-Metálicos	*46,2*	*16,4*	*37,4*	*(84)*	*42,3*	*13,7*	*44,0*	*(102)*
CIM	33,5	17,2	49,3	(25)	27,3	18,8	53,9	(32)
CER	37,4	13,4	49,2	(54)	31,9	11,3	56,8	(60)
VID	71,8	20,0	8,2	(4)	76,7	13,2	10,1	(9)
ONM	84,2	14,6	1,2	(1)	93,3	6,6	0,1	(1)
Metalurgia	*34,7*	*12,8*	*52,5*	*(261)*	*36,2*	*14,2*	*49,6*	*(332)*
SID	55,1	17,0	27,9	(25)	56,6	18,3	25,1	(39)
MNF	50,6	19,6	29,8	(24)	46,9	20,5	32,6	(28)
MET	11,9	7,1	71,0	(212)	9,7	7,5	82,8	(265)
Mecânica	*26,5*	*10,6*	*62,9*	*(151)*	*28,2*	*10,8*	*61,0*	*(207)*
MAQ	19,0	9,0	72,0	(146)	17,6	9,1	73,3	(200)
INS	72,1	15,4	12,5	(5)	72,9	17,5	9,6	(7)
Material Elétrico e de Comunicações	*35,8*	*17,4*	*46,8*	*(84)*	*36,0*	*16,0*	*47,1*	*(101)*
MEL	34,1	18,9	47,0	(40)	28,5	13,6	57,9	(55)
DOM	36,5	16,8	46,7	(44)	41,9	17,5	40,6	(46)
Material de Transporte	*71,9*	*10,5*	*17,6*	*(93)*	*68,2*	*14,3*	*17,5*	*(102)*
NAV	83,5	14,3	2,2	(2)	90,6	6,5	2,9	(5)
FER	85,4	14,6	—	—	86,8	13,2	—	(0)
AUT	88,7	11,3	—	—	82,6	15,5	1,9	(4)
APÇ	25,4	12,7	61,9	(71)	26,7	16,3	57,0	(71)
TRA	60,2	14,2	25,6	(20)	61,8	15,5	22,7	(22)
AVV	89,0	11,0(2)	—	—	89,4	10,6(3)	—	—
Madeira	*26,0*	*9,0*	*65,0*	*(89)*	*33,7*	*8,1*	*58,2*	*(102)*
Mobiliário	*43,5*	*26,8*	*29,7*	*(12)*	*31,1*	*25,3*	*43,6*	*(30)*
Papel	*21,9*	*14,8*	*63,3*	*(71)*	*25,3*	*14,2*	*60,5*	*(79)*
Borracha	*66,1*	*12,9*	*21,0*	*(23)*	*68,5*	*10,1*	*21,4*	*(26)*
Couros	*39,7*	*17,5*	*42,8*	*(22)*	*39,6*	*22,9*	*27,5*	*(22)*
Química	*56,8*	*17,4*	*25,8*	*(157)*	*62,9*	*16,3*	*20,8*	*(171)*
QUI	16,6	11,0	72,4	(139)	17,5	11,6	70,9	(158)
PET	72,7	18,7	8,6	(17)	79,0	18,2	2,8	(13)
GAS	79,6	18,1	2,3	(1)	83,8	16,2	—	—

(continua)

(conclusão)

Setores	1973				1977			
	Quatro Maiores	Quatro Seguintes	Restante	(N.º)	Quatro Maiores	Quatro Seguintes	Restante	(N.º)
Farmacêutica	*29,6*	*20,4*	*50,0*	*(36)*	*28,1*	*18,9*	*53,0*	*(30)*
Perfumaria	*48,4*	*20,5*	*31,1*	*(13)*	*67,9*	*15,4*	*16,7*	*(13)*
Plásticos	*21,0*	*10,3*	*68,7*	*(43)*	*35,8*	*14,8*	*49,4*	*(62)*
Textil	*14,6*	*8,1*	*77,3*	*(268)*	*16,9*	*8,4*	*74,7*	*(253)*
TEX	12,3	6,4	81,3	(238)	13,7	7,2	79,1	(221)
ART	28,1	18,7	53,2	(30)	35,4	16,0	48,6	(37)
Vestuário e Calçados	*36,6*	*12,4*	*51,0*	*(68)*	*39,2*	*8,0*	*52,8*	*(86)*
Alimentos	*46,0*	*11,9*	*42,1*	*(365)*	*42,9*	*12,6*	*46,5*	*(391)*
MOI	27,4	16,0	56,6	(33)	43,0	12,9	44,1	(37)
FRI	35,8	13,1	51,1	(44)	21,1	13,2	65,7	(57)
PES	37,0	19,6	43,4	(23)	36,4	19,0	44,6	(25)
LAT	59,8	23,4	16,8	(7)	52,5	20,4	27,1	(17)
AÇU	48,9	5,7	45,4	(139)	46,9	5,9	47,2	(125)
CAF	73,0	27,0	—	—	54,1	28,5	17,4	(6)
OLV	47,5	13,4	29,1	(34)	52,6	14,5	32,9	(32)
ALM	52,3	11,0	24,7	(85)	48,6	12,1	39,3	(92)
Bebidas	*56,3*	*12,4*	*31,3*	*(50)*	*46,6*	*11,2*	*42,2*	*(54)*
Fumo	*98,9*	*1,1(1)*	—	—	*100,0*	—	—	
Editorial e Gráfica	*55,4*	*14,7*	*29,9*	*(53)*	*54,1*	*13,2*	*32,7*	*(47)*
JOR	72,1	17,0	10,9	(5)	69,8	17,4	12,8	(5)
GRF	47,7	13,7	38,6	(48)	45,8	11,0	43,2	(42)
Diversos	*42,2*	*21,1*	*36,7*	*(38)*	*42,6*	*17,2*	*40,2*	*(39)*
APP	43,7	23,9	32,4	(12)	34,2	18,6	47,2	(19)
DIV	41,5	19,7	38,8	(26)	49,0	16,2	34,8	(20)
Conglomerados	*75,9*	*24,1*	—	—	*78,8*	*20,5*	*0,7*	*(1)*
Total	47,7 (184)	13,5 (179)	38,8	(1.982)	50,0 (184)	12,9 (179)	37,1	(2.255)

FONTE: *Visão*, ver texto.

Símbolos: CIM = Cal e Cimento; CER = Cerâmica e Artefatos de Cimento, Gesso e Amianto; VID = Artefatos de Vidro e Cristal; ONM = Outros Produtos de Minerais Não-Metálicos; SID = Siderurgia; MNF = Metalurgia dos Não-Ferrosos; MET = Produtos Metalúrgicos Diversos; MAQ = Máquinas, Motores e Equipamentos Industriais; INS = Máquinas, Aparelhos e Instrumentos para Escritório; MEL = Material Elétrico; DOM = Aparelhos Domésticos, Material de Comunicação; NAV = Construção Naval; FER = Material Ferroviário; AUT = Veículos Automotores; APC = Autopeças e Carroçarias; TRA = Tratores, Máquinas de Terraplenagem e Implementos; AVA = Aviões e Outros Veículos; QUI = Química e Petroquímica; PET = Petróleo (refino e distribuição); GAS = GÁS (de petróleo); TEX = Fiação e Tecelagem; ART = Artefatos de Tecidos; MOI = Moinhos; FRI = Carnes Frigorificadas e Industrializadas; PES = Pescado (pesca e industrialização); LAT = Latícinios; AÇO = Açúcar e Álcool; CAF = Café Solúvel; OLV = Óleos Vegetais; ALM = Produtos Alimentares Diversos; JOR = Jornais; GRF = Editoras e Gráficas; APP = Instrumentos e Aparelhos Profissionais de Precisão; DIV = Artigos Diversos.

Solúvel (CAF) — todos estes casos em que as quatro maiores empresas respondiam por pelo menos 73% do faturamento total. Já em 1977, a ordenação segundo os C4 é basicamente a mesma — FUM, ONM, AVV, NAV, FER, GAS, AUT, PET e CGL —, sendo que as quatro maiores empresas de cada ramo respondiam por, pelo menos, 79% do faturamento total respectivo.

Considerando-se as variações no grau de concentração com o tempo, observa-se, na Tabela 3, que houve aumento em 26 ramos e redução em 20. O resultado final ponderado, apresentado na última linha da tabela, é o de que aumentou a concentração ao nível das quatro e das oito maiores empresas segundo o ramo entre 1973 e 1977. Com efeito, se em 1973 as quatro maiores (perfazendo um total de 184 empresas industriais) representavam cerca de 48% do faturamento total,[23] em 1977 aquela proporção alcançava os 50%. Quanto às oito maiores, obteve-se 61 e 63%, respectivamente, o que significa que o faturamento relativo do segundo grupo de quatro maiores (da 5.ª à 8.ª empresa) diminui de 13,5 para 12,9% no período. As cerca de 2.000 empresas (em 1973) que compõem o restante da amostra também tiveram sua participação no total reduzida — de cerca de 39 para 37% — *embora seu número aumentasse em cerca de 14%*.

Esse resultado, com todas as ressalvas que possam ser feitas quanto à aplicabilidade deste tipo de informação aos propósitos do artigo, fornece uma indicação de que, no período 1973/77, de desaceleração no ritmo de crescimento industrial, houve de fato um aumento no grau de concentração da produção em favor das quatro maiores empresas de cada ramo considerado.

E, finalmente, quando à relação entre nível de concentração e crescimento (aferido pela expansão no faturamento) obtém-se uma associação não muito forte, mas positiva, isto é, em geral os setores mais concentrados *em* 1973 foram os que mais cresceram entre este ano e 1977 ($R = 0{,}252$, significatico a 5%). Uma ressalva interes-

[23] No estudo da FINEP, *op. cit.*, esta proporção alcança 0,35 (1973), o que se deve não só à maior cobertura das informações utilizadas naquele estudo, mas também à diferença de conceituação quanto à unidade básica de informação (estabelecimento *versus* empresa). A *ordenação* dos C4 ao nível de dois dígitos, no entanto, é semelhante ($R = 0{,}57$; 21 observações).

sante é a de que, ao longo dessa fase, cresceram mais precisamente os setores em que mais diminuiu o coeficiente de concentração.[24] Em outras palavras, o crescimento a taxas mais aceleradas no período deu-se entre os setores mais concentrados, mas com concomitante redução do grau de concentração.

3.2 — Concentração e número de empresas

Uma hipótese corrente quanto aos determinantes do poder de mercado — e grau de concentração — tem a ver com o número de empresas em uma indústria, isto é, as possibilidades de ocorrência de condutas típicas de oligopólios seriam tanto maiores quanto menor o número de empresas em setores (ou, melhor, mercados) específicos. Em que medida a amostra utilizada apóia a hipótese da associação negativa entre número de empresas e concentração? Com todas as ressalvas cabíveis,[25] que não vamos repetir aqui, o resultado é que a hipótese de maior concentração quanto menor o número de empresas encontra amplo respaldo nos dados utilizados.[26]

Um segundo ponto a este relacionado tem a ver com a *variação* nos coeficientes de concentração entre 1973 e 1977 e a *variação* no número de empresas. Embora um teste formal (a seguir) tenha revelado conclusões menos fortes que as anteriores, vale a pena observar que, dos 26 casos em que aumentou o coeficiente de concentração, em 14 também aumentou o número de empresas. Por outro lado,

24 $R = -0{,}370$ entre variações relativas em C4 e no faturamento, significativo a 1%.

25 A hipótese, obviamente, merece ressalvas, pois não é trivial, como pareceria à primeira vista. Entre estas haveria que mencionar algumas de cunho estatístico — relacionadas à distribuição das empresas por tamanho — e econômico — como as que se referem às diferentes tipologias de mercado. Esta tarefa, no entanto, está além dos objetivos destas notas.

26 Em termos de coeficiente de correlação de ordem de Spearman (R), obtém-se, para a correlação entre o coeficiente de concentração ao nível das quatro maiores (C4) e o respectivo número de empresas, $R = -0{,}834$ para 1973 e $R = -0{,}802$ para 1977, ambos os casos com 46 observações e coeficientes significantes a 1%. Em termos de C8, os resultados são: $-0{,}662$ para 1973 e $-0{,}817$ para 1977.

em 16, dentre os 20 casos em que diminuiu o coeficiente de concentração, aumentou o número de empresas.

Testando-se diretamente a existência de associação entre as ordenações da variação no número de empresas por setor entre 1973 e 1977 e a respectiva variação no nível de concentração (C4), obtém-se $R = -0{,}298$ (46 observações, significativo a 2,5%). Assim, é lícito aceitar que o rápido crescimento no número de empresas é potencialmente uma variável que reduz o grau de concentração. Uma *redução* no número de empresas — como ocorre em oito casos na nossa amostra — teria o efeito de elevar o grau de concentração, o que, de fato, ocorre em seis dos casos citados.[27]

3.3 — Variações no coeficiente de concentração entre 1973 e 1977 segundo faixas de concentração no ano inicial

Embora limitados pelo curto período de tempo sob consideração, examinemos agora se houve alguma relação sistemática entre as direções e magnitudes das variações nos coeficientes de concentração ao nível das quatro maiores empresas ao longo do tempo e os respectivos coeficientes, agrupados segundo faixas de concentração no ano inicial do período.[28] A Tabela 4 foi montada com este objetivo.

Considerando-se a variação em C4 entre 1973 e 1977 (última coluna), observa-se um resultado já assinalado: aumento em 26 setores e redução em 20. Quanto à distribuição destes aumentos e reduções por faixas de variação, nota-se que o maior número de aumentos foi de pequena expressão relativa, na faixa de até 10% (15 casos), enquanto que o maior número de reduções relativas (10) deu-se

[27] Há ainda seis ramos em que se manteve o número de empresas. Em quatro deles aumentou ligeiramente e em dois diminuiu relativamente pouco (Couros e Jornais).

[28] Uma abordagem-padrão deste tipo é proposta, para os Estados Unidos, para o período 1954-66, por Bain, "Changes in Concentration in Manufacturing Industries in the United States, 1954-1966: Trends and Relationships to the Level of 1954 Concentration", *in The Review of Economics and Statistics* (novembro de 1970).

também na primeira faixa, de – 10%. Nas faixas de variação intermédia (± 10 a 20%) encontra-se o mesmo número de casos (seis) e nas extremas (± de 20%) uma pequena predominância do número de aumentos (cinco) em relação ao de reduções (quatro) Isto sugere inicialmente que o aumento observado no grau agregado de concentração foi devido principalmente[29] às variações relativas positivas na faixa de até 10%. De fato, 11 indústrias nas quais C4 aumentou em até 10% no período (de um total de 15 indústrias) caracterizavam-se, em 1973, por coeficientes de concentração de pelo menos 0,6: VID, INS, TRA, BOR, PET, GAS, CGL (na faixa de 0,6 a 0,8 em 1973); e NAV, FER, AVV, FUM (todos na faixa de mais de 0,8 em 1973).

Adicionalmente, a distribuição de aumentos e reduções de C4 apresentada na tabela permite ver que a maioria das indústrias muito concentradas acentuou esta tendência ainda mais no período, ao passo que as medianamente concentradas diminuíram de modo geral seus níveis de concentração. Na primeira faixa, em 1973, registravam-se quatro indústrias, sendo que em duas dentre elas aumentou e nas duas restantes diminuiu o grau de concentração; na faixa de 0,2 a 0,4 registraram-se oito aumentos e sete reduções – sendo que uma indústria passou à faixa imediatamente superior (moinhos); a faixa intermediária de 0,4 a 0,6 foi a que registrou o maior número de reduções – tanto absolutas como em termos de saldo sobre aumentos; e nas faixas superiores de concentração o número de indústrias em que houve aumento superou amplamente o de reduções (sete a duas na faixa de 0,6 a 0,8 e cinco a uma na faixa superior). Esta sugestão de "abertura" no leque de coeficientes de concentração entre 1973 e 1977, no entanto, deve ser encarada com extrema cautela, como já ressaltado. De fato, o aumento do desvio relativo no período[30] (de 0,466 para 0,477) é muito pequeno para confirmar uma tendência neste sentido.

29 Esta argumentação deveria contemplar, obviamente, as ponderações dos setores – e de suas quatro maiores empresas – no total.

30 Definido como a razão entre o desvio-padrão e a média da distribuição dos C4 em cada ano. Os valores respectivos são: para o desvio-padrão, 0,2328 e 0,2402; para as médias aritméticas, 0,500 e 0,504 (1973 e 1977) para as 46 indústrias.

Tabela 4

Distribuição dos setores segundo nível de concentração em 1973 e variação relativa na concentração entre 1973 e 1977

Faixas de Variação de C4 entre 1973 e 1977		Nível de Concentração (C4)[a] em 1973					
		Até 0,2	0,2 a 0,4	0,4 a 0,6	0,6 a 0,8	0,8 a 1,0	Total
Aumento	+ de 20%	—	4	1	—	—	5
	10 a 20%	1	2	2	—	1	6
	até 10%	1	2	1	7	4	15
Total 1		2	8	4	7	5	26
Redução	até 10%	1	3	4	1	1	10
	10 a 20%	1	3	2	—	—	6
	+ de 20%	—	1	2	1	—	4
Total 2		2	7	8	2	1	20
Total 1973		4	15	12	9	6	46
Total 1977		4	14	13	8	7	46

FONTE: Tabela 2.

[a]C4: participação relativa das quatro maiores no faturamento do setor

A conclusão principal desta seção é a de que, durante a fase de desaceleração do crescimento industrial posterior a 1973, observou-se, conforme já anteriormente sugerido, uma elevação no grau de concentração industrial. Esta elevação foi aqui qualificada explorando-se suas relações com níveis e variações na concentração por setores entre 1973 e 1977.

4 — Concentração e capital estrangeiro

As hipóteses principais de OI procuram relacionar a concentração da produção em mercados nacionais ou regionais a um conjunto de variáveis da estrutura industrial. Entre estas, a literatura tem privilegiado: a) as economias de escala — sejam as devidas à indivisibilidade dos equipamentos, sejam as originadas em grandes empresas multiplantas (verticalização); b) as barreiras à entrada (tecnológicas, devidas ao controle sobre fontes de matérias-primas, ou de-

vidas ao elevado investimento inicial); e c) a extensão em que existe diferenciação de produto.[31] Além destas, para os países do Terceiro Mundo tem sido ressaltada a importância das empresas estrangeiras. Isto porque, do ponto de vista do seu tamanho, por exemplo, há o fato de que as empresas estrangeiras — para usar uma denominação simplificada — caracterizam-se por um porte médio superior à média das nacionais (o que é nítido no caso do Brasil), embora inferior às gigantescas estatais operando na indústria. Isto, por si só, já as colocaria entre as maiores de cada ramo industrial, com uma possível influência sobre os níveis de concentração — dependendo também, é óbvio, do número de empresas no setor.

Argumentos menos óbvios podem ser também invocados. Um dentre eles tem a ver com a tecnologia de produção adotada e sua relação com o tamanho dos mercados locais: embora o consumo de um determinado bem em um país menos desenvolvido seja, via de regra, apenas uma pequena parcela do consumo respectivo em um país desenvolvido, é comum encontrar as mesmas técnicas de produção nos dois casos. Se economias de escala têm alguma relação com a concentração, a implicação natural é o surgimento de monopólios ou oligopólios no país menos desenvolvido.[32] E, na medida em que as empresas estrangeiras que se instalam nestes países utilizem estas tecnologias, correntes em países mais avançados, sua presença tende a reforçar a pressão tecnológica no sentido de elevar o grau de concentração.

Uma outra linha de argumentos tem a ver com a própria política de atração de capitais de risco freqüentemente adotada em países

31 Diversos estudos têm procurado também identificar padrões, similaridades e diferenças *entre* países. Ver, por exemplo: J. S. Bain, *International Differences in Industrial Structure* (Yale U. P., 1966); L. Philips, *Effects of Industrial Concentration: A Cross-Section Analysis for the Common Market* (North-Holland, 1971); F. L. Pryor, "An International Comparison of Concentration Ratios", *in The Review of Economics and Statistics*, vol. 54 (1972).

32 Argumentação de M. Merhav, *Technological Dependence, Monopoly and Growth* (Pergamon Press, 1969). Ver também P. B. Evans, "Direct Investment and Industrial Concentration", *in Journal of Development Studies* (julho de 1977).

menos desenvolvidos, acoplada ao elevado grau de proteção conferido à indústria na cente. No caso brasileiro, particularmente, é reconhecido que a maior parte dos setores novos nasceu sob o signo da grande empresa estrangeira, caracterizando-se como concentradas desde sua origem.

Um terceiro conjunto de hipóteses postula que o investimento externo é uma forma de restringir a competição entre empresas de diferentes países.[33] Em uma de suas versões, sugere-se que as empresas transnacionais procuram ampliar seu poder de mercado nos países receptores pela aquisição de empresas domésticas,[34] daí resultando uma redução no número de competidores e aumento na concentração. Na medida em que a concentração industrial sirva, neste caso, como uma medida sumária de barreiras à entrada, esta hipótese fornece uma base para que se espere encontrar uma associação positiva entre capital estrangeiro e concentração.[35]

Em termos práticos, se se leva em conta que as empresas estrangeiras detêm uma posição importante e estão bastante difundidas na estrutura industrial brasileira, que esta estrutura é marcadamente concentrada e que estruturas industriais concentradas tendem a determinar normas de conduta e padrões de desempenho oligopolistas, torna-se necessário investigar o relacionamento entre a presença de empresas de controle externo e o grau de concentração enquanto fatores potencialmente geradores de práticas típicas de oligopólio.

Para testar a existência de associação entre capital estrangeiro e concentração utilizamos, para esta última, os coeficientes (C4 e C8) apresentados na Tabela 3 e, para a primeira variável, a partici-

33 Ver S. Globerman, "A Note on Foreign Ownership and Market Structure in the United Kindgon", in *Applied Economics* (março de 1979).

34 Para o caso do Brasil, ver Richard S. Newfarmer, "O *Takeover* das Transnacionais no Brasil e o Controle sobre o Mercado", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 8, n.º 3 (dezembro de 1978), pp. 621-662.

35 Além desta, existem as questões relacionadas à tecnologia "cativa", lealdade a marcas de prestígio, possibilidade de efetuar atividades de P & D, etc.

pação relativa do faturamento das empresas estrangeiras[36] no faturamento conjunto das quatro e oito maiores empresas segundo o ramo industrial (ver Tabela 5).

Antes, porém, é interessante assinalar a elevada participação das empresas estrangeiras no conjunto das maiores empresas segundo indústrias.[37] Com efeito, em 1973 mais da metade do faturamento do conjunto das quatro maiores empresas era devida a empresas estrangeiras. A mesma proporção é observada para o conjunto das oito maiores. Em termos do faturamento industrial *total*, o grupo das estrangeiras *entre as quatro maiores* representava cerca de 26% em 1973 e 24% em 1977, ao passo que o grupo das estrangeiras entre as oito maiores respondia por 34 e 32% naqueles anos, respectivamente. Em segundo lugar (ver Tabela 6), observe-se a presença de empresas estrangeiras entre as maiores na grande maioria dos ramos: as exceções são em número de apenas oito em 1973 (nove em 1977) quanto às quatro maiores e de apenas quatro (seis em 1977) quanto às oito maiores. Um terceiro ponto tem a ver com a proporção do faturamento das estrangeiras: em não menos de 21 indústrias (tanto em 1973 quanto em 1977) estas empresas detinham pelo menos a metade do faturamento das quatro maiores segundo os ramos; e em 16 em 1973 (1? em 1977) detinham pelo menos a metade do faturamento das oito maiores segundo os ramos.

No que se refere às variações na participação entre os anos referidos, nota-se que, quanto às quatro maiores, a participação das estrangeiras aumentou em 12 ramos, manteve-se em 100% em sete, foi nula em outros sete e declinou nos 23 restantes.

Quanto à existência de associação entre concentração e empresas estrangeiras, os testes efetuados não deixam margem a dúvidas: os coeficientes de correlação de ordem (R) estimados a partir das distribuições de C4 e da participação relativa das estrangeiras no fatu-

36 Definidas como aquelas em que pelo menos 25% do capital eram detidos por empresa ou grupo estrangeiro. O critério original de *Visão* é o de 50%.

37 Limitações de tempo impediram-nos de classificar *todas* as empresas segundo o ramo e de proceder do modo mais usual de aferir a presença de empresas estrangeiras — que é, como se sabe, pela proporção de todas elas (e não apenas das maiores) no total do ramo ou setor.

TABELA 5

Participação relativa do capital estrangeiro no faturamento das quatro e oito maiores empresas industriais, segundo ramos, em 1973 e 1977[a]

(Em %)

Setores[b]	1973		1977	
	Quatro Maiores	Oito Maiores	Quatro Maiores	Oito Maiores
Minerais Não-Metálicos	*59,8*	*48,4*	*50,2*	*54,7*
CIM	26,2	25,2	22,9	33,4
CER	68,5	55,7	78,6	65,7
VID	88,6	69,3	83,9	71,6
ONM	30,3	25,8	45,8	42,0
Metalurgia	*22,4*	*27,3*	*9,0*	*26,0*
SID	17,7	23,0	0	20,4
MNF	36,3	34,5	37,9	42,2
MET	23,9	33,7	23,4	33,1
Mecânica	*83,8*	*83,1*	*84,7*	*68,7*
MAQ	73,7	73,9	70,3	46,5
INS	100,0	100,0	100,0	97,3
Material Elétrico	*100,0*	*89,6*	*100,0*	*84,9*
MEL	100,0	81,4	100,0	83,5
DOM	100,0	92,9	100,0	85,3
Material de Transporte	*91,6*	*91,3*	*86,7*	*85,9*
NAV	45,9	51,7	17,1	16,0
FER	26,6	32,1	23,8	26,0
AUT	100,0	100,0	100,0	100,0
APÇ	78,7	77,4	100,0	79,2
TRA	100,0	90,6	100,0	91,4
AVV	37,0	...	22,6	
Madeira	*10,4*	*7,7*	*0*	*0*
Mobiliário	*0*	*12,7*	*0*	*9,7*
Papel	*0*	*19,9*	*20,7*	*31,4*
Borracha	*92,7*	*77,6*	*94,9*	*86,1*
Couros	*42,8*	*29,7*	*59,4*	*44,5*
Química	*37,3*	*44,1*	*29,3*	*38,3*
QUI	76,7	76,7	43,5	66,0
PTI	34,8	42,1	28,7	35,9
GAS	17,4	14,1	10,7	16,3
Farmacêutica	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*89,9*
Perfumaria	*52,6*	*37,0*	*66,7*	*54,3*
Plásticos	*63,4*	*68,2*	*61,4*	*66,4*
Têxtil	*18,0*	*14,9*	*50,8*	*42,2*
TEX	24,9	16,4	72,9	56,8
ART	0	11,3	0	7,1
Vestuário e Calçados	*65,3*	*59,7*	*59,2*	*58,7*
Alimentos	*47,6*	*42,9*	*39,8*	*34,4*
MOI	73,4	46,3	12,9	15,7
FRI	54,6	48.1	50,7	30,9
PES	37,0	24,2	19,7	22,9
LAT	0	4,8	0	0
AÇU	0	0	0	0
CAF	0	0	0	0
OLV	49,3	38,4	64,2	50,2
ALM	78,4	74,3	73,9	68,4
Bebidas	*21,8*	*25,0*	*28,3*	*21,9*
Fumo	*100,0*	...	*100,0*	...
Editorial e Gráfica	*0*	*0*	*0*	*0*
JOR	0	0	0	0
GRF	0	0	0	0
Diversos	*40,0*	*34,5*	*20,4*	*28,3*
APP	67,6	45,2	22,7	41,3
DIV	30,4	29,0	19,1	20,1
Conglomerados	*68,0*	*73,7*	*85,8*	*78,0*
Total	55,2	55,0	48,4	50,5

FONTES: *Visão* (Agosto de 1974 e de 1978) e *Guia Interinvest* (edições de 1975 e 1978).

[a] Os pontos (...) denotam que havia menos de oito empresas no ramo.

[b] Símbolos dos setores: ver Tabela 3.

Tabela 6

Posicionamento das empresas estrangeiras entre as quatro e oito maiores de cada ramo industrial em 1973 e 1977, segundo o faturamento

Setores	Anos	Posição 12345678	Setores	Anos	Posição 12345678	Setores	Anos	Posição 12345678
CIM	1973	x x	AVV	1973	x x	FRI	1973	x x
	1977	x x x		1977	x		1977	xx x
CER	1973	xx x	MOV	1973	x x	PES	1973	xx
	1977	xx x		1977	xx		1977	x
VID	1973	xxx	MAD	1973	x	LAT	1973	x
	1977	xx x		1977			1977	
ONM	1973	x x	PAP	1973	x x	AÇU	1973	
	1977	xx		1977	x xx		1977	
SID	1973	x x	QUI	1973	xxx xx x	CAF	1973	
	1977	xx x		1977	x xxxxx		1977	
MNF	1973	x x	PET	1973	x xxx	OLV	1973	xx
	1977	x x x		1977	xxxx		1977	x x
MET	1973	x x	GAS	1973	x	ALM	1973	xx x x
	1977	x xx		1977	xx		1977	xx xx
MAQ	1973	x x xxx	FAR	1973	xxxxxxxx	BEB	1973	xx xx
	1977	xxx		1977	xxxxx xx		1977	xx
INS	1973	xxxxxxxx	PER	1973	x x	FUM	1973	xxxx
	1977	xxxxxxx		1977	xx		1977	xxxx
MEL	1973	xxxx xx	PLA	1973	x xxx x	JOR	1973	
	1977	xxxxxx		1977	x x xxx		1977	
DOM	1973	xxxxxxxx	COU	1973	x x	GRF	1973	
	1977	xxxxxxxx		1977	x		1977	
NAV	1973	x x	BOR	1973	xxx	CGL	1973	xx xxx
	1977	x		1977	xxx x		1977	xxx xx
FER	1973	x x x	TEX	1973	xx	APP	1973	x x x
	1977	x x x		1977	xx xx		1977	x x xx
AUT	1973	xxxxxxxx	ART	1973	x	DIV	1973	xx x
	1977	xxxxxxxx		1977	x		1977	x x
APÇ	1973	xx xx xx	VES	1973	x x xx			
	1977	xxxx xx		1977	x x			
TRA	1973	xxxx xxx	MOI	1973	x xx			
	1977	xxxx xxx		1977	x x			

FONTE: *Visão.*

NOTA: Havia 88 (81) empresas estrangeiras entre as quatro maiores em 1973 (1977) e 147 ([illegible]) entre as oito maiores nestes ancs. Para os símbolos de setores, ver Tabela 3.

ramento das quatro maiores são quase nulos tanto em 1973 como em 1977, indicando inexistência de qualquer associação. Praticamente o mesmo se dá no que se refere às oito maiores. Estes resultados não podem deixar de ser considerados surpreendentes, à luz dos comentários anteriores e do que se conhece acerca de outros estudos.[38] Evidentemente, há casos notórios em que a elevada participação do capital estrangeiro no faturamento coincide com uma alta concentração. Isto ocorre nos setores de Vidro, Máquinas e Instrumentos para Escritórios, Automóveis, Tratores, Borracha, Fumo, Outros Produtos Alimentares e Conglomerados. No caso oposto — baixa concentração e pequena participação de transnacionais — incluem-se os setores de Cimento, Madeira, Mobiliário, Produtos Metalúrgicos Diversos, Têxtil e Artefatos Têxteis. Para a amostra como um todo, porém, é possível rejeitar a hipótese de associação entre aquelas duas características da estrutura industrial.

5 — Concentração, capital estrangeiro e rentabilidade

Nesta seção, procura-se testar a existência de relações entre as variáveis estruturais antes apresentadas — grau de concentração e participação de capital estrangeiro — e uma variável de desempenho: a rentabilidade. Para efeito de apresentação dividimos a discussão e apresentação de resultados em duas subseções.

[38] No caso de um estudo sobre o México, F. W. Fajnzylber e T. Martinez-Tarrago, "Empresas Transnacionales: Expansión a Nivel Mundial e Proyección en la Industria Mexicana" (CONACYT e CIDE, 1975), mimeo, obtiveram, para 1970, uma relação positiva. Em seu estudo sobre a indústria brasileira em 1968, o mesmo Fajnzylber, *Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados: Análise da Experiência Brasileira*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 7, também encontra uma associação positiva. Resultado semelhante, para o ano de 1970, é encontrado por C. Considera, "Estrutura e Evolução dos Lucros e dos Salários na Indústria de Transformação", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n.º 1 (abril de 1980), pp. 71-122. Este resultado é o oposto daquele encontrado, para o mesmo ano, pelo estudo da FINEP, *op. cit.*, Quadro IV.5.

5.1 — Concentração e rentabilidade

Os estudos iniciais que buscam respaldo empírico para esta associação datam de pelo menos três décadas atrás, e a partir daí um volume considerável de trabalhos tem-se dedicado ao teste da existência de um nexo causal. A própria ambigüidade da hipótese já era antevista em um dos trabalhos pioneiros nesta área: "... a taxa de lucro para uma empresa ou indústria não deve ser encarada como um índice único ou infalível da viabilidade de competição. Claramente, ela é uma das várias dimensões do desempenho de mercado, a qual tem que ser interpretada como um complexo ao se avaliar a viabilidade de competição. Lucros baixos ou normais são geralmente associados a certos modelos de equilíbrio competitivo, e lucros cronicamente muito em excesso de alguma taxa normal a indesejáveis restrições quanto à produção e efeitos adversos quanto à distribuição de renda. Mas a existência de uma baixa taxa de lucro pode estar associada a fatores adversos em outros níveis (como crônica capacidade excessiva) e qualquer desempenho dos lucros tem que ser também encarado à luz da taxa de progresso técnico, a tendência da demanda, etc. Ficamos, pois, essencialmente incapazes de descobrir qualquer relação clara entre a concentração e a viabilidade de competição; procuramos simplesmente a relação da concentração com a taxa de lucro, *qualquer que seja sua significação última*".[39] Mesmo assim, a hipótese postulada no trabalho referido é a de que a taxa de lucro de empresas em indústrias oligopolistas de elevada concentração tende a ser significativamente maior do que a das firmas oligopolistas menos concentradas ou em indústrias de estruturas atomizadas.

Quase um quarto de século depois, Weiss, ao resenhar algumas dezenas de estudos destinados a testar esta hipótese, apontava novamente a mesma ambigüidade. Após notar que as teorias do monopó-

39 Bain, "Relation of Profit Rate...", *op. cit.*, nota de rodapé número 4 (ênfase nossa). No entanto, hipóteses teóricas menos ortodoxas procuram, através da identificação de tipologias de mercado específicas, ressalvar a associação. Ver, por exemplo, J. Steindl, *Maturtiy and Stagnation in American Capitalism* (Blackell, 1952), e P. Sylos-Labini, *Oligopoly and Technical Progress* (Harvard U. P., 1969) (ed. revista).

lio e oligopólio lidam principalmente com preço — e não lucro — Weiss observa também que "a expectativa usual de que os lucros serão mais elevados em indústrias concentradas não é despida de significado — e vale a pena ser testada —, mas também não é inequivocamente prevista pela teoria".[40]

De qualquer forma, a visão convencional continuou prevalecendo, especialmente quando o grau de concentração excede certos limites críticos (não apropriadamente definidos, pois variam segundo tipos de indústrias e características de produtos) e quando há substanciais barreiras à entrada. Mais recentemente, A. Phillips formulou críticas a esta visão, tanto ao nível da especificação das variáveis e do modelo quanto ao tipo de dados utilizados e problemas de identificação, concluindo que "há pouca base, seja teórica ou dos trabalhos empíricos, para que se aceite uma versão (existência de associação) ou a outra".[41]

Ao nível de agregação e com os dados que estamos trabalhando, é possível verificar a adequação da hipótese de associação de várias maneiras, novamente utilizando o coeficiente de correlação ordinal de Spearman (R). Uma seria testando a associação entre o grau de concentração e a rentabilidade média dos setores — definida como a razão entre o lucro líquido (LL) e o patrimônio líquido (PL). Uma outra consistiria em tentar identificar alguma associação entre a concentração e a rentabilidade apenas das maiores. Uma terceira seria entre a concentração ao nível das maiores e a relação lucro líquido faturamento (F). Uma quarta poderia ser feita através da correlação entre o coeficiente de concentração e a variação na renta-

[40] L. Weiss, "The Concentration — Profits Relationship and Antitrust", *in* H. J. Goldschmid, H. M. Mann e J. F. Weston (eds.), *Industrial Concentration: The New Learning* (Little, Brown and Company, 1974), p. 193. O autor conclui que *nenhum* dos testes até então efetuados — e por ele resenhados — é completamente conclusivo. Uma razão fundamental para isto é que os dados disponíveis são muito imperfeitos. Seus esforços no artigo citado, no entanto, apóiam a hipótese convencional da existência de uma associação positiva e significante (para os Estados Unidos) em tempos "normais" — embora não em períodos de inflação.

[41] A. Phillips, "A Critique of Empirical Studies of Relations between Market Structure and Profitability", *in The Journal of Industrial Economics* (julho de 1976), p. 241.

bilidade média (ou na das maiores) — na suposição de que níveis de concentração estão positivamente associados a *variações* na rentabilidade ao longo do tempo. Uma outra teria a ver, seguindo argumentação semelhante à anterior, com *variações* no grau de concentração e *variações* na rentabilidade. Resultados para as três primeiras são apresentados a seguir [42] em relação aos anos de 1973 e 1977.

Os coeficientes estimados, como se vê, não apóiam a hipótese de existência de associação entre as variáveis na amostra como um todo. [43]

TABELA 7

Coeficientes de correlação ordinal entre séries de variáveis selecionadas — 1973 e 1977

	(LL/PL)md		(LL/PL)4		(LL/F)4	
	1973	1977	1973	1977	1973	1977
C4 (1973)	—0,06	—	—0,06	—	—0,11	—
C4 (1977)	—	0,17	—	—0,05	—	0,05

FONTES: Ver texto.

Símbolos: C4 = participação relativa das quatro maiores empresas no faturamento do setor; *(LL/PL)md* = relação média lucro líquido/patrimônio líquido; *(LL/PL)4* = relação lucro líquido/patrimônio líquido para as quatro maiores; *(LL/F)4* = relação lucro líquido/faturamento para as quatro maiores empresas.

5.2 — Capital estrangeiro e rentabilidade

Se existe alguma ambigüidade teórica e empírica quanto à existência de uma relação entre concentração e rentabilidade, o mesmo se dá,

42 As duas hipóteses restantes tampouco são apoiadas pelas informações disponíveis. Os coeficientes de correlação são de 0,025 e —0,040, respectivamente.

43 Não se tentou investigar a existência de associação para subamostras do total, extraídas segundo algum critério — concentração acima ou abaixo de um certo limite, por exemplo.

talvez com maior razão, com a associação entre esta última variável e a presença de capital estrangeiro — especialmente, no caso, aquele situado entre as maiores empresas de cada ramo industrial. Uma linha de argumentos de apoio tem a ver com as vantagens tecnológicas, comerciais e financeiras que as filiais de empresas estrangeiras possuem sobre as empresas nacionais. Raciocinando apenas com as vantagens tecnológicas das estrangeiras — caracterizadas por maior tamanho de planta, de intensidade de capital e, portanto, de produtividade do que as nacionais — um estudo recente argumenta que é difícil aceitar que estas características resultem de algum tipo de "rigidez tecnológica" por parte das estrangeiras: "deve-se esperar que estas decisões tecnológicas sejam coerentes com os objetivos de alcançar uma posição de liderança no mercado e, simultaneamente, maximizar, ao longo de um certo período, a taxa de lucro".[44] Adicionalmente, os autores do estudo argumentam que as diferenças de rentabilidade com relação às empresas nacionais serão maiores nos setores mais concentrados do que nos mais competitivos.[45]

A partir dos dados de *Visão* por nós utilizados, é possível — embora não tenhamos tentado subdividir a amostra[46] — verificar a existência de associação entre estas variáveis. Os resultados, apesar de não serem notáveis, indicam a presença de alguma associação positiva, especialmente no ano de 1973.

As correlações obtidas, como pode ser visto na tabela a seguir, são bem fracas. Isto é particularmente o caso daquelas referentes a 1977, ano em que todos os indicadores de rentabilidade utilizados foram muito pequenos.[47] Os coeficientes relativos a 1973, no entanto, apontam para a existência, embora não muito forte, de associação positiva.[48]

[44] Fajnzylber e Tarrago, *op. cit.*, p. 380.

[45] Os resultados empíricos do estudo sobre o México confirmam ambas as argumentações, especialmente para o caso dos bens de consumo não-duráveis.

[46] Com a finalidade de, por exemplo, testar separadamente as indústrias mais concentradas.

[47] Além disso, a rentabilidade média (sobre *PL*) diminuiu em 33 ramos. Em se tratando de informações contábeis, deve-se também ter extrema cautela quanto aos resultados acima.

[48] Resultados totalmente opostos foram obtidos por H. Braga, *op. cit.*, Tabelas 1, 2 e 3, que obteve associações negativas e, em muitos casos, estatistica-

TABELA 8

Coeficientes de correlação de ordem entre participação % de capital estrangeiro no faturamento das quatro maiores empresas, segundo ramo e indicadores de rentabilidade

Anos	(LL/PL)md	(LL/PL)%	(LL/F)%
1973	0,316	−0,105[a]	0,313
1977	0,177[a]	0,040[a]	0,157[a]

FONTES: Ver texto.
[a]Não significativo nem a 10%.
Símbolos: Ver Tabela 7.

6 — Conclusão

Procuramos, nestas notas, avaliar a magnitude, variação e certas associações da concentração industrial na indústria brasileira na década de 70. Esperamos que os esforços de mensuração e interpretação tenham servido para, pelo menos, uma avaliação *agregada* do grau de concentração e sua variação no tempo. [49] Dito isto, passemos a um breve resumo dos resultados, à guisa de conclusão.

a) Inicialmente, procuramos estudar o movimento da concentração ao longo de distintas fases de aceleração e desaceleração do crescimento industrial — isto é, do ciclo econômico. A comparação dos resultados para o final dos anos 60 e as relativas a 1960 e 1970 sugeriram que o aumento observado na década de 60 esteve concentrado em sua primeira metade. Esta sugestão reforça a hipótese de que períodos de recessão ou lento crescimento industrial tendem

mente significantes, mas utilizando um modelo mais completo, no entanto, obtém associações positivas, porém estatisticamente fracas (ver Tabela 6 e 7 de H. Braga, *op. cit.*).

49 Utilizando-se a distinção usual entre concentração de mercado e concentração industrail agregada, é óbvio que o objetivo destas notas está voltado para o segundo caso.

a acarretar aumento no grau de concentração industrial. Já as estimativas referentes aos anos de acelerado crescimento industrial (1970 a 1973) permitem que se conclua pela redução no grau de concentração conforme aferido por um índice de Gini, sendo que este declina em 11 dentre os 21 gêneros da classificação industrial adotada no Brasil e só aumenta em três. Esta verificação apóia resultado de recente estudo,[50] o qual, partindo de coeficientes de concentração ao nível dos quatro maiores estabelecimentos classificados a quatro dígitos, estima uma redução (média ponderada) para o total industrial de 0,38 em 1970 para 0,35 em 1973.

b) O exame da variação na concentração, em termos do faturamento das empresas (1973/77), revelou um modesto aumento quanto ao índice agregado (ponderado) para o total industrial. Isto fornece uma indicação inicial de que o grau de concentração efetivamente variou ao longo do ciclo, com a implicação de que os crescimentos acelerado e lento são, respectivamente, desconcentradores e concentradores. Esta hipótese aparece confirmada, no período 1973/77, ao concluirmos por uma associação negativa entre variação no faturamento (como *proxy* para crescimento) e na concentração, isto é, cresceram mais os setores em que diminuiu o coeficiente de concentração (C4) — apesar da associação positiva (embora não muito forte) entre concentração no ano inicial e crescimento do faturamento.

c) A análise da influência do número de empresas no setor e sua relação com o grau de concentração, além de confirmar resultados obtidos em outros estudos, mostrou a relação inversa existente entre estas variáveis em cada um dos anos de que nos ocupamos. Com menos ênfase, patenteava também o que o crescimento acelerado do número de empresas tende a reduzir o coeficiente de concentração.

d) Adiantamos ainda, com toda a cautela exigida pelas informações disponíveis, que o aumento observado no coeficiente agregado de concentração entre 1973 e 1977 deveu-se principalmente ao saldo líquido de aumentos (em relação a reduções) na concentração de ramos que já eram altamente concentrados no ano inicial.

[50] FINEP, *op. cit.*

Isto sugere uma abertura no "leque" de coeficientes de concentração de cada ramo.

e) Após constatar, uma vez mais, a importância e difusão segundo os ramos da presença de capital estrangeiro – onde se observa que apenas aquelas empresas situadas entre as quatro maiores de cada ramo respondiam por cerca de um quarto do faturamento industrial total –, procuramos verificar a existência de associação entre esta variável e o grau de concentração. Os resultados para a amostra como um todo indicam a inexistência de uma relação deste tipo, embora esta se verifique para uma parte dos setores, especialmente aqueles muito concentrados.

f) Quase o mesmo se dá quanto à relação entre concentração e rentabilidade, que, como se recorda, constitui uma das hipóteses mais freqüentemente testadas em estudos empíricos de Organização Industrial: pelo menos quanto à amostra de grandes empresas de *Visão*, não existe nenhuma associação nítida entre estas variáveis. Este, no entanto, é um teste que requereria dados muito melhores do que os utilizados, a um nível de desagregação muito maior e, conforme já mencionado, a partir de uma divisão cuidadosa do universo segundo características estruturais dos mercados.

g) Já quanto à associação de capital estrangeiro e rentabilidade, os resultados obtidos – embora não incisivos – não permitem que sua existência seja totalmente rejeitada (pelo menos para o ano de 1973). Como no caso do item anterior, também aqui seria preciso um tratamento mais cuidadoso para que se pudesse obter resultados mais robustos. O que fizemos foi tentar explorar os dados agregados de uma forma simples – na esperança de obter resultados suficientemente fortes para superar certas inadequações inerentes à informação básica.

Nota metodológica: o uso da amostra de *Visão*

É importante, antes de iniciar a avaliação das variações no grau de concentração entre 1973 e 1977, fazer um breve lembrete metodológico. Isto porque na Seção 3 utiliza-se uma fonte de dados com-

posta de uma *amostra* de *grandes empresas*: *as sociedades anônimas*, que têm seus balanços contábeis resumidos e divulgados pela Revista *Visão*, segundo determinados setores e subsetores da economia.[51]

Esta amostra apresenta alguns inconvenientes para os propósitos do texto, tais como: a) lidar com dados contábeis; b) cobrir apenas as sociedades anônimas; c) dentre estas, apenas aquelas acima de certo porte, definido pelo patrimônio líquido; d) especialmente, apresentar aumentos de cobertura ao longo do tempo — o que tem o efeito de distorcer comparações intertemporais; e e) apresentar as informações segundo uma agregação ainda elevada para os objetivos do artigo (apenas 46 setores industriais comparáveis).

A maior parte destas objeções não pode ser contornada, embora algumas dentre elas não sejam tão restritivas como pareceria à primeira vista. Assim, por exemplo, lidar com dados contábeis — dentre os quais privilegiaremos o *faturamento* das empresas em cada ano — deve servir para, pelo menos, dar uma idéia das ordens de grandeza envolvidas. O fato de estarmos restritos às sociedades anônimas, e apenas àquelas acima de certo porte, também não deve causar maiores problemas, dado que estas empresas representam uma parcela ponderável da produção industrial.[52] Quanto ao elevado grau de agregação das informações disponíveis, pouco pode ser feito. O que se espera, nestas condições, é que os níveis — e, principalmente, as variações — de concentração sirvam para formar

[51] "Quem é Quem na Economia Brasileira", publicado anualmente em agosto, desde 1966, com dados relativos às sociedades anônimas que tenham publicado balanço entre julho do ano anterior e junho do ano da publicação. Em geral, o ano de referência é o ano civil anterior ao da publicação, dado que a grande maioria dos informantes tem seus balanços datados de dezembro. Notar que a classificação de *Visão* não segue a utilizada pelo IBGE.

[52] Uma comparação por setores industriais entre os dados de *Visão* e os do IBGE é praticamente impossível, uma vez que as unidades de observação não são as mesmas (empresa e estabelecimento, respectivamente). Para o total de indústrias, no entanto, uma comparação referida a 1973 (Pesquisa Industrial) revela que o faturamento das empresas por nós selecionadas representava quase 80% do valor total da produção industrial. Nesta comparação deduzimos do VP a produção transferida para estabelecimentos da mesma empresa, desde que industrial, e a parcela incorporada ao capital fixo.

alguma idéia, embora talvez imprecisa, da evolução posterior a 1973. Restaria por considerar o problema de aumento na cobertura amostral da Revista *Visão*, o que é feito a seguir.

Como já mencionado, a amostra das sociedades anônimas de *Visão* é formada, segundo determinado número de setores, pela inclusão sucessiva das maiores empresas até certo montante de patrimônio líquido. Mais especificamente, inclui todas aquelas com patrimônio líquido superior a US$ 1 milhão, aproximadamente. Como a desvalorização da taxa de câmbio tem sido nos últimos anos sistematicamente inferior ao aumento médio dos preços internos particularmente em 1973 e anos posteriores, nos quais têm sido mais elevadas as taxas de inflação mundial — o patamar mínimo para inclusão na amostra vem sendo progressivamente erodido em termos reais (isto é, cruzeiros constantes), o que leva ao aumento no número de empresas investigadas pela inclusão das de menor porte.

No entanto, é possível tornar as amostras comparáveis ao longo do tempo, em relação a algum ano tomado como base, se excluirmos dos demais anos de referência as empresas que estão abaixo do valor limite utilizado no ano-base. Em outras palavras, impondo um limite para inclusão em cruzeiros constantes — e não em dólares correntes. No presente caso, este critério resultou em que, utilizando um limite de inclusão de Cr$ 6,5 milhões em 1973 (cerca de US$ 1 milhão), tomássemos, em 1977, as empresas com patrimônio líquido superior a Cr$ 23,5 milhões (preços de 1977) e não Cr$ 17,5 milhões, como em *Visão*.[53] Com este ajuste, o número total de empresas passa de 2.345 em 1973 para 2.618 em 1977 (2,7% ao ano de aumento), que pode ser considerado "natural", correspondendo à criação de novas sociedades anônimas no período.

(Originais recebidos em agosto de 1980. Revistos em setembro de 1980.)

53 Pouco menos de 400 empresas ficaram, por este critério, excluídas da amostra de 1977. Note-se que estamos incluindo apenas as que apresentaram dados de faturamento, o que significa amostras pouco menores do que as originais de *Visão*.

Padrões de financiamento das grandes empresas do setor industrial brasileiro no período 1970/75 *

MARIA HELENA T. T. HORTA **

A principal limitação ao crescimento da empresa pelo lado da oferta é dada pelo volume de recursos de que esta dispõe para financiar a sua expansão, que por sua vez é determinado pela capacidade de autofinanciamento (lucros retidos mais reservas para depreciação) e pela capacidade de obter recursos externos, seja sob a forma de empréstimos ou de participação societária.

O objetivo deste artigo é o de examinar o padrão de financiamento que viabilizou a fase de crescimento recente do setor industrial, que se caracterizou não apenas por um ritmo acelerado de crescimento da produção, como também por uma elevação acentuada no nível de investimento. A partir de uma amostra de 323 empresas da indústria de transformação e extrativa mineral, procurou-se avaliar a importância relativa da capacidade de autofinanciamento das empresas mediante geração de lucros, e da utilização de recursos de terceiros, via variações no nível de endividamento, como fonte de recursos para financiar a expansão da capacidade produtiva no período 1970/75.

1 — Introdução

O objetivo deste artigo é o de examinar alguns aspectos do padrão de financiamento que viabilizou a segunda fase do ciclo de cresci-

* Este artigo é continuação de um estudo iniciado com a colaboração de Eustáquio J. Reis, cujos primeiros resultados foram apresentados em nosso trabalho "Liderança de Crescimento entre as Grandes Empresas do Setor Industrial Brasileiro", *in* Wilson Suzigan (ed.), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento,* Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 28, pp. 227-282. Agradeço a Eduardo Augusto de A. Guimarães, Milton da Mata, Regis Bonelli, Cláudio M. Considera e ao Corpo Editorial desta Revista pelos comentários.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

mento recente do setor industrial, comumente datada a partir de 1970. Nessa fase, a manutenção do ritmo acelerado de crescimento passou a requerer, em contrapartida, uma elevação substancial nos investimentos em expansão, em virtude da maior utilização de capacidade em alguns setores, principalmente duráveis de consumo e intermediários.

A base empírica da análise é constituída por uma amostra de 323 empresas da indústria de transformação e extrativa mineral, para as quais foram obtidas informações contábeis publicadas em "Quem é Quem na Economia Brasileira", editado anualmente pela Revista *Visão*, para o período 1970-75. Originalmente, era nossa intenção selecionar[1] uma amostra que incluísse as 500 maiores empresas da indústria de transformação e extrativa mineral, tendo por base o valor do faturamento em 1970, mas a disponibilidade de informações sobre o valor do faturamento, no entanto, não nos permitiu satisfazer esse critério. Ficamos, por fim, com uma amostra que pode ser considerada como representativa do subsistema de grandes empresas do setor industrial, estando nela incluída a grande maioria das empresas líderes dos setores a dois dígitos da indústria de transformação.

O artigo se encontra dividido em quatro seções, além desta introdução e de um pequeno apêndice, no qual são apresentados mais detalhadamente os critérios de seleção da amostra. Na Seção 2 discutimos as restrições financeiras ao crescimento da empresa, apresentando alguns dados gerais para a amostra. Na Seção 3 procuramos verificar em que medida, ao longo dos anos analisados, a variável rentabilidade é importante para explicar os diferenciais de crescimento observados entre as empresas da amostra, o que nos permite avaliar, ainda que grosseiramente, a importância da capacidade de autofinanciamento mediante a geração de lucro, como fonte de recursos para a expansão da capacidade produtiva no período. Na quarta seção tentamos avaliar, através das variações observadas no nível de endividamento das empresas, a importância do papel desempenhado por recursos de terceiros, sob a forma de créditos e financiamentos, no financiamento da expansão dessas empresas, bus-

1 Uma apresentação mais detalhada dos critérios de seleção da amostra pode ser encontrada no apêndice.

cando também qualificar, no final da seção, as implicações dos padrões de financiamento observados no que se refere a perspectivas de crescimento. Na última seção são destacadas as principais conclusões que podem ser extraídas do trabalho.

2 — Crescimento e fontes de financiamento

De modo geral, os modelos teóricos que procuram explicar o crescimento da firma partem da hipótese de que, embora a longo prazo não hajam limitações de tamanho (em decorrência da hipótese de retornos constantes ou crescentes de escala), existem limites à sua taxa de crescimento. Essas limitações ao crescimento operam tanto pelo lado da demanda como pelo lado da oferta, e neste último caso a principal limitação é dada pelo volume de recursos disponível para financiar a expansão da capacidade produtiva.

Uma empresa de capital aberto pode financiar a expansão de sua capacidade produtiva seja com recursos internos — lucro retido mais reservas para depreciação — seja com fundos externos, mediante a utilização de recursos de terceiros sob forma de empréstimos e financiamentos, ou, ainda, através de uma elevação do capital social por subscrição de novas ações.

Pelos postulados da teoria neoclássica, inexistiriam para a empresa problemas relacionados à disponibilidade de recursos para financiar seus projetos de investimento. Uma vez tomada a decisão de investir em determinado projeto, o que seria feito enquanto o valor presente do investimento descontado pela taxa de juros em aplicações alternativas fosse positivo, a empresa sempre poderia levantar no mercado financeiro, à taxa de juros vigente, o volume de recursos necessário para complementar suas necessidades de investimento. Nesse sentido, a capacidade de autofinanciamento da empresa, através da geração de lucros, nunca representaria uma limitação ao seu crescimento. Na realidade, porém, a capacidade de uma empresa crescer a uma taxa superior àquela permitida por sua capacidade de autofinanciamento através de recurso ao mercado financeiro é limitada no tempo, não

apenas no que se refere à obtenção de recursos sob forma de participação societária, como também de empréstimos e financiamentos.[2]

Examinemos inicialmente, com base nas características dos mercados de valores do Brasil, a questão relativa à utilização de recursos sob forma de participação societária. No Brasil, a inexistência de um forte mercado primário de ações costuma ser apontada como uma das principais restrições ao crescimento da empresa nacional. É necessário ter em mente, no entanto, que a longo prazo a capacidade de uma empresa crescer utilizando, numa proporção crescente, recursos obtidos sob a forma de participação societária esbarra em certos limites que não dizem respeito necessariamente à escassez de recursos no mercado primário de ações. Mesmo supondo-se uma oferta ilimitada de recursos no mercado primário de ações, estes não dariam à empresa capacidade ilimitada de crescimento, a menos que o agente ou grupo controlador estivesse disposto a arriscar a perda de controle. A utilização de recursos sob a forma de participação societária permite à empresa crescer acima da taxa máxima factível — dado o seu potencial de autofinanciamento, a capacidade de poupança do grupo controlador e a possibilidade de aumentar seu nível de endividamento — apenas enquanto a fração de capital com direito a voto do grupo controlador for superior à necessária para a manutenção do controle da empresa.[3]

Dado o pequeno porte do mercado primário de ações no Brasil,[4] no entanto, a capacidade de a empresa crescer, mediante a utilização de recursos sob forma de participação societária, a uma taxa mais

2 Para uma análise mais cuidadosa das restrições financeiras ao crescimento, ver Rogério F. Werneck, "Estatização, Crescimento Rápido e Equidade Distributiva", *in* Dionísio D. Carneiro (ed.), *Brasil: Dilemas de Política Econômica* (Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1977).

3 Essa restrição não se coloca de uma maneira geral para as filiais das empresas estrangeiras que, devido ao seu tamanho relativamente pequeno quando comparado com o volume total de recursos manipulados pela matriz, teriam acesso a grandes volumes de recursos sob forma de investimento direto da matriz.

4 Para dar uma idéia da pequena importância do mercado primário de ações em termos de capitalização de recursos para o conjunto das sociedades anônimas, os dados a seguir mostram a participação das ações e debêntures registradas no Banco Central para oferta ao público no mercado primário de

elevada do que aquela que seria permitida por sua capacidade de autofinanciamento é ainda mais limitada. Se considerarmos que as principais fontes de recursos sob forma de participação societária de que dispõem as empresas nacionais provêm do BNDE e dos bancos estaduais e regionais de desenvolvimento, o volume de recursos que uma empresa pode utilizar para financiar sua expansão dessa forma, sem arriscar a perda de controle, é ainda mais reduzido do que na situação alternativa de um mercado primário forte de ações, quando as ações da empresa se encontrariam diluídas por grande número de pequenos acionistas.

Por sua vez, o volume de recursos sob a forma de empréstimos e financiamentos, aos quais uma empresa pode recorrer para financiar sua expansão a uma taxa mais elevada do que a permitida por sua capacidade de autofinanciamento, é também limitado a longo prazo pela proporção máxima de recursos de terceiros, com relação aos recursos próprios, admitida tanto pelo mercado financeiro como pelos próprios proprietários. À medida que sobe o nível de endividamento da empresa, diminui proporcionalmente a margem do ativo que serve como garantia aos empréstimos, aumentando o risco de que uma redução da receita leve-a a uma situação em que o prejuízo comprometa parcela significativa de seu patrimônio líquido, e eleva-se o risco para o emprestador, que a partir de certo ponto não está mais disposto a fornecer recursos à empresa, mesmo que esta se disponha a remunerar o empréstimo a uma taxa de juros

ações, como proporção de aumento de capital devido à subscrição em dinheiro das sociedades anônimas no período 1970/77:

Anos	%
1970	9,5
1971	20,7
1972	5,0
1973	4,9
1974	3,7
1975	1,9
1976	5,1
1977	4,2

FONTE: *Relatório do Banco Central* (abril de 1977 e fevereiro de 1978) e *Conjuntura Econômica*, vários números.

mais elevada. Também para o empresário, um alto nível de endividamento representa um risco elevado, na medida em que a empresa torna-se mais vulnerável a oscilações de curto prazo na sua taxa de lucro: para uma empresa com elevado nível de endividamento, qualquer redução, ainda que temporária, da taxa de lucro poderá provocar sua falência ou, em casos menos extremos, a perda de controle por parte do grupo majoritário. Existiria, assim, também para as empresas, um nível "ótimo" de endividamento de longo prazo, que deve variar entre elas e que depende basicamente da taxa de juros de mercado, da expectativa de lucro futuro e do grau de aversão ao risco por parte de seus proprietários. A curto prazo, o nível de endividamento das empresas deve oscilar em torno do de longo prazo não apenas para atender a defasagens entre receita e despesa, como também para financiar, ainda que temporariamente, a expansão da capacidade produtiva a taxas mais elevadas do que a permitida por sua capacidade de autofinanciamento. O valor máximo de novos empréstimos de que a firma pode lançar mão em um período de tempo mais amplo é, assim, determinado pelo seu nível máximo de endividamento, pelo nível de endividamento no início do período, bem como pelo aumento observado no valor do ativo da empresa.

Assim, ainda que, por determinados períodos de tempo, a empresa possa crescer a uma taxa mais elevada do que aquela permitida por sua capacidade de autofinanciamento e pela poupança do grupo controlador lançando mão de recursos externos — seja sob forma de participação societária, seja mediante uma elevação no seu nível de endividamento — a longo prazo existe um limite à sua taxa de crescimento, que é determinado por sua capacidade de autofinanciamento mediante geração de lucro.

Nas próximas seções deste artigo vamos procurar avaliar a importância relativa da capacidade de autofinanciamento das empresas, via geração de lucros, e da utilização de recursos de terceiros, via aumento do nível de endividamento, como fonte de recursos para financiar a expansão da capacidade produtiva no período 1970-75. Antes de entrarmos propriamente na discussão das relações observadas entre crescimento e rentabilidade e crescimento e endividamento, seria interessante apresentarmos alguns dados agregados para a amostra.

O período analisado caracteriza-se não apenas por um ritmo acelerado de crescimento da produção do setor industrial, como também por uma elevação acentuada no seu nível de investimento. Para as empresas da amostra, a taxa média anual de crescimento do faturamento em termos nominais foi de 45,6% com relação a uma taxa de crescimento do ativo de 44,3%, o que nos daria, em termos reais,[5] taxas médias anuais de crescimento do faturamento e do ativo de 19,7 e 18,6%, respectivamente.

Obviamente, a manutenção por um período de cinco anos desse ritmo de crescimento cria para as empresas uma série de pressões com relação à forma de como financiar a expansão. Quando analisamos a evolução das taxas de rentabilidade e dos níveis de endividamento desse conjunto de empresas no período (ver Tabela 1) fica bastante claro que as altas taxas de crescimento observadas foram viabilizadas não apenas por uma elevação acentuada da taxa de rentabilidade das firmas — que passa de um mínimo de 16,7% em 1970 para um máximo de 23,7% em 1974, caindo para 18,4% em 1975, com óbvias conseqüências sobre a possibilidade de estas expandirem sua capacidade produtiva via autofinanciamento — como tam-

TABELA 1

Taxa média de rentabilidade e nível médio de endividamento das empresas da amostra no período 1970/75

Anos	Rentabilidade[a]	Endividamento[b]
1970	16,2	41,0
1971	16,6	40,2
1972	17,8	43,4
1973	21,6	45,0
1974	23,7	51,4
1975	18,4	52,1

FONTES: "Quem é Quem na Economia Brasileira", *in Visão* (1971/76), e *Banas Industrial* (1970/75).
[a]Lucro/patrimônio líquido.
[b]Exigível/passivo.

[5] As taxas de crescimento nominais foram deflacionadas pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (Coluna 2, da *Conjuntura Econômica*).

bém pela utilização crescente de recursos de terceiros, como estaria indicando a elevação do nível médio de endividamento, de 41,0% em 1970 para 52,1% em 1975.

3 — Rentabilidade e crescimento

O objetivo desta seção é o de procurar verificar em que medida, ao longo do período analisado, a variável rentabilidade teria sido relevante para explicar os diferenciais de crescimento observados interempresas.

A priori, pode-se esperar que exista uma relação de dupla causalidade entre crescimento e rentabilidade. Por um lado, o lucro é não apenas a mais importante fonte de recursos de que a empresa dispõe para financiar sua expansão, como também a taxa de rentabilidade é importante para a formação de expectativas quanto à sua rentabilidade futura, atuando como estímulo ou desestímulo a uma nova expansão da capacidade produtiva. Nesse sentido, quanto mais elevada a taxa de rentabilidade, maior será, em princípio, a taxa de crescimento factível. Se supusermos que a única fonte de recursos de que dispõe para financiar sua expansão são os lucros retidos, a taxa máxima de crescimento do ativo (g) factível para a empresa seria determinada pela taxa de lucro (p), definida como a relação lucro ativo, multiplicada pelo coeficiente de retenção dos lucros (R).[6]

Por outro lado, a taxa de rentabilidade é também afetada pela taxa de crescimento. Embora a maioria dos modelos que procuram explicar o crescimento da empresa parta da hipótese de retornos constantes ou crescentes de escala (o que implica, em contrapartida, a hipótese de custos unitários constantes ou decrescentes com o ta-

[6] Seja $g = \dfrac{A_1 - A_0}{A_0}$, onde A_0 é o ativo no ano 0 e A_1 é o ativo no ano 1. Se todo o crescimento do ativo é financiado pelos lucros do ano anterior, $A_1 - A_0 = L$ e $g = p$, e, ainda, se somente uma parcela R dos lucros é retida, então $R.L = A_1 - A_0$ e $g = Rp$.

manho da empresa), eles admitem a existência de limitações dinâmicas ao crescimento, que determinariam um *trade-off* entre taxas de crescimento elevadas e rentabilidade, vale dizer, uma associação negativa entre as duas variáveis. As razões apontadas para a existência de um *trade-off* entre crescimento rápido e rentabilidade são de duas ordens. A primeira delas poderia ser qualificada como uma restrição de demanda. Para que uma empresa possa crescer a taxas mais elevadas do que a taxa de crescimento da demanda agregada de seus produtos, aumentando a sua fatia de mercado às custas de suas concorrentes, é necessário ou uma redução nos preços de seus produtos ou maiores gastos em propaganda e comercialização, o que pode afetar negativamente a sua margem de lucro e, portanto, a rentabilidade. No entanto, mesmo que se admita a não existência de limites ao crescimento pelo lado da demanda, dada sua possibilidade de crescer via diversificação — seja de produtos, seja de mercados — ainda assim persistiria a existência de um *trade-off* entre crescimento rápido e rentabilidade, decorrente dos custos de adaptação da estrutura gerencial da empresa à sua nova dimensão, custos estes que podem implicar uma queda, ainda que temporária, do nível de eficiência da firma, levando a uma elevação dos custos unitários.[7]

Considerando-se que a taxa de crescimento máxima factível para a empresa está positivamente associada à sua rentabilidade, ao passo que sua rentabilidade está inversamente associada à sua taxa de crescimento (pelo menos a partir de determinado limite), podemos esperar que, quando analisamos os dados referentes a taxas de crescimento e rentabilidade para uma *cross-section* de empresas em um período de tempo mais longo, a dispersão dos resultados encontrada seja simultaneamente determinada pela operação das duas relações explicitadas anteriormente. Estas podem ser formuladas em forma linear simples como:

$$G = \alpha + \beta P + \varepsilon$$

$$P = Y - \gamma G + \mu$$

sendo G a taxa de crescimento e P a taxa de rentabilidade.

7 Ver E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm* (Oxford: Basil Blackwell, 1968).

Se considerarmos, no entanto, a) que a função G (P), ainda que influenciada por outros fatores, como crescimento da demanda e estrutura do mercado, depende em maior grau da disponibilidade de recursos no mercado financeiro e de capitais, que independe das características individuais da firma, e b) que a função P (G) é específica a cada empresa, devendo variar enormemente entre estas devido sobretudo a diferenças na qualidade da estrutura gerencial e na capacidade de esta ajustar-se à nova dimensão da empresa, pode-se esperar que a relação dominante seja de fato a primeira, determinando uma associação positiva entre as duas variáveis. No entanto, na medida em que o crescimento de uma empresa, dada uma certa taxa de rentabilidade, é também influenciado por uma série de outros fatores (como, por exemplo, o crescimento da demanda e o grau de competitividade do setor em que atua), a esperada associação positiva entre rentabilidade e crescimento não deverá ser necessariamente muito forte.[8]

A primeira questão que se coloca quando procuramos analisar a relação rentabilidade crescimento diz respeito à escolha das variáveis a serem utilizadas para aferi-la. As variáveis comumente usadas como medida de rentabilidade são as relações lucro patrimônio líquido e lucro ativo. A utilização desta última, no entanto, apresenta um sério problema quando as empresas lançam mão de recursos externos que não sob a forma de emissão de novas ações, viesando os resultados no sentido de diminuir relativamente a rentabilidade daquelas que utilizam maior proporção de recursos de terceiros sob forma de empréstimos e financiamentos. Uma forma de contornar esse problema seria tomar como medida de rentabilidade a relação lucro + despesas financeiras/ativo. Devido à não existência de informações sobre a despesa financeira das empresas no cadastro *Visão*, utilizaremos como medida de rentabilidade a relação lucro/patrimônio líquido.[9]

8 Ver J. L. Eatwell, "Growth, Profitability and Size: The Empirical Evidence", *in* Marris e Wood (eds.), *The Corporate Economy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971), p. 410.

9 Embora os dados de lucro que interessam à empresa em termos de sua capacidade de autofinanciamento devam ser líquidos de impostos, as informações sobre o lucro das empresas fornecidas pelo cadastro *Visão* incluem, na maioria dos casos, o imposto de renda a ser pago.

Como medida de crescimento usaremos as variáveis ativo e faturamento. *A priori*, pode-se esperar uma relação mais forte entre rentabilidade e crescimento do ativo do que entre rentabilidade e crescimento do faturamento. Isto se deve à importância dos lucros como fonte de financiamento de novos investimentos, os quais não terão necessariamente como contrapartida uma elevação proporcional nas vendas da empresa no período, não apenas devido à existência de defasagens entre o momento em que se dá o investimento e a sua entrada em operação, como também em decorrência de erros de previsão por parte da empresa com relação ao crescimento da demanda, quando da decisão de expandir sua capacidade produtiva.

Como podemos ver pela Tabela 2, que apresenta as taxas médias de rentabilidade das empresas da amostra, classificadas segundo desvios da taxa de crescimento do ativo da firma com relação à taxa de crescimento médio da amostra, por classe de ativo e para a amostra como um todo, existe uma associação positiva bastante nítida entre rentabilidade e crescimento.[10] Para a amostra como um todo, são as empresas de mais lento crescimento com relação à média as que apresentam as menores taxas de rentabilidade: a rentabilidade média daquelas com taxas de crescimento 50% abaixo da média da amostra no período 1970/75 foi de 5,7% com relação a uma rentabilidade média de 19,2% observada para as firmas com taxas de crescimento 50% mais elevadas do que a média da amostra. É interessante observar que os diferenciais de rentabilidade por classe de taxa de crescimento se reduzem progressivamente: a diferença entre a rentabilidade média das empresas da primeira com relação à segunda classe de crescimento é de 9,4 pontos de percentagem, reduzindo-se progressivamente para 4,3, 2,2 e 0,2 para as classes seguintes, tornando-se inclusive negativa entre a sexta e sétima classes. Esses resultados estariam indicando que, embora a rentabilidade seja uma variável importante para explicar o comportamento das empresas de lento crescimento no período, ela pouco contribui para explicar os diferenciais de crescimento entre empresas com taxas de rentabilidade relativamente elevadas, para as quais, aparentemente,

10 Embora os resultados não sejam apresentados no texto, a mesma associação positiva, ainda que menos acentuada, pode ser observada quando medimos crescimento pelo valor do faturamento.

TABELA 2

Taxa média de rentabilidade segundo desvios da taxa de crescimento do ativo da empresa com relação à taxa média de crescimento da amostra para o período 1970/75

Classe de Ativo (Cr$ 1 000,00)	Relação entre a Taxa de Crescimento da Empresa e a Taxa de Crescimento Médio da Amostra						
	< 0,50	0,50 |— 0,75	0,75 |— 0,90	0,90 |— 1,10	1,10 |— 1,25	1,25 |— 1,50	≥ 1,50
8.000 — 15 999	—	25,8	26,7[a]	22,7	—	8,3[a]	13,8[a]
16.000 — 31 999	15,2	17,3	24,6	26,7	20,5	23,8	20,2
32.000 — 63 999	5,0	17,3	17,3	23,4	25,9	25,7	18,8
64.000 — 127 999	3,2	13,1	15,7	20,1	23,2	17,9	22,8
128.000 — 255.999	—	19,2	20,4	17,3	—	26,1	14,7
≥ 256 000	3,7	3,4	20,1	12,9	14,5	16,4[a]	—
Total da Amostra...........	5,7	15,1	19,4	21,6	21,8	22,4	19,2

FONTES: As mesmas da Tabela 1.
[a]Apenas uma observação.

as decisões relativas a crescimento teriam dependido em maior grau de outras variáveis que não a rentabilidade. Essa hipótese parece bastante razoável se considerarmos que, ao longo dos anos analisados, as empresas da amostra apresentaram um aumento acentuado do seu nível de endividamento,[11] o que lhes teria permitido uma taxa de crescimento muito mais elevada do que aquela que seria possível dada a sua capacidade de autofinanciamento através de lucros retidos.

Quando os resultados são desagregados por classe de ativo, a mesma associação positiva (ainda que menos acentuada) entre rentabilidade e crescimento pode ser observada para todas as classes, com exceção da primeira.[12] No entanto podemos observar que os diferenciais de rentabilidade num mesmo intervalo de classe de crescimento são bastante acentuados por classe de ativo, verificando-se

11 Ver Seção 4.

12 O resultado inverso encontrado para a primeira classe não tem grande significado na medida em que as duas últimas observações se referem apenas a uma empresa.

uma associação negativa entre tamanho e rentabilidade. Em outras palavras, para uma mesma taxa de crescimento, a taxa de rentabilidade "requerida" por parte das empresas menores seria mais elevada do que aquela "requerida" pelas maiores — o que nos permite inferir que, quanto maior a firma, menores as restrições em termos de crescimento impostas pela sua capacidade de autofinanciamento. Esse resultado poderia ser explicado pela maior facilidade de acesso das grandes empresas a recursos de terceiros e, ainda mais especificamente, nos casos das filiais estrangeiras, a recursos da matriz — seja sob a forma de investimento direto ou de empréstimos e financiamentos — que lhes permitiriam crescer, em fases de *boom*, a taxas mais elevadas do que a permitida por sua capacidade de acumulação interna.

Como seria de esperar, quando procuramos ajustar aos dados uma equação sob a forma linear simples, em que a rentabilidade atua como variável independente, o resultado é que não apenas a variância da rentabilidade das empresas responde por uma parcela negligenciável da variância das taxas de crescimento, como também seu coeficiente não é significativamente diferente de zero (quando medimos crescimento pelo valor do ativo). Os valores obtidos na estimação dessa equação são apresentados abaixo:

$$G_1 = 0{,}410 + \underset{(0{,}124)}{0{,}170}R \qquad R^2 = 0{,}00579 \qquad N = 323$$

$$G_2 = 0{,}448 + \underset{(0{,}078)}{0{,}360}R \qquad R^2 = 0{,}00066 \qquad N = 323$$

sendo:

G_1 = taxa média de crescimento do ativo no período 1970/75;

G_2 = taxa média de crescimento do faturamento no período 1970/75;

R = taxa média de rentabilidade no período 1970/75; e

N = número de observações.

A conclusão que se pode inferir dos resultados apresentados nesta seção é que a variável rentabilidade — que representa a capacidade de autofinanciamento da empresa — explica uma parcela extremamente reduzida dos diferenciais de crescimento entre empresas no período 1970/75. Esse fenômeno decorre em grande parte do fato de que, embora as mais baixas taxas de rentabilidade se verifiquem exatamente nas empresas de lento crescimento, as taxas médias de rentabilidade daquelas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra não são significativamente diferentes, verificando-se inclusive uma ligeira redução na taxa média de rentabilidade das empresas de crescimento extremamente rápido. Nesse sentido, podemos dizer que, embora a taxa de rentabilidade possa explicar em parte o comportamento das empresas de lento crescimento, pouco acrescenta em termos de explicação do comportamento das que ou acompanharam o ritmo do crescimento do setor, ou cresceram a taxas muito mais elevadas do que este.

4 — Endividamento e crescimento

Como vimos na Seção 3, verificou-se ao longo do período analisado uma elevação acentuada da taxa de rentabilidade das empresas da amostra — e, portanto, da sua capacidade de autofinanciamento — que por si só teria possibilitado estas taxas elevadas de crescimento. Os resultados da seção anterior, no entanto, dizem-nos também que a variável rentabilidade explica muito pouco dos diferenciais de crescimento observados entre as empresas, fato que pode ser parcialmente explicado pela acentuada elevação no nível de endividamento destas, que passa de 41,0% em 1970 para 52,1% em 1975.

Para termos uma idéia do peso relativo dos recursos de terceiros em termos do volume de recursos utilizados para financiar a expansão das empresas da amostra no período, podemos observar que, enquanto a taxa média anual de crescimento dos recursos próprios foi de 38,4% a.a., a taxa média anual de crescimento de recursos de terceiros foi de 51,4% a.a., permitindo uma taxa média anual de crescimento do ativo de 44,3% a.a. Deflacionando esses valores pelo índice geral de preços (Coluna 2, da *Conjuntura Econômica*), teria-

mos um crescimento real do ativo de 18,6% a.a. com relação a uma taxa de crescimento dos recursos próprios de 13,7% a.a. Em outras palavras, a utilização de recursos de terceiros teria permitido a essas empresas, em termos reais, uma taxa anual de crescimento aproximadamente cinco pontos de percentagem mais elevada do que aquela factível pela sua capacidade de autofinanciamento.

Esses resultados permitem-nos afirmar que as elevadas taxas de crescimento observadas no período foram viabilizadas não apenas por elevações da taxa de rentabilidade na fase ascendente do ciclo — que possibilitou maior capacidade de autofinanciamento — como também pela política de crédito fácil por parte do Governo, reforçada pela entrada de vultosos recursos do exterior sob forma de capital de empréstimos — que teria possibilitado taxas de crescimento mais elevadas do que aquela permitida pela capacidade de autofinanciamento.

O elevado nível de endividamento já alcançado por essas empresas em 1975 sugere limitações com relação à manutenção das elevadas taxas de crescimento observadas por um período mais amplo de tempo, independentemente de quaisquer outras considerações. A continuação da taxa de crescimento média do ativo do período 1970/75 por um período adicional de cinco anos, mantida a taxa média de crescimento dos recursos próprios — o que implicaria aceitar não apenas a estabilidade da taxa de rentabilidade como também uma política inalterada no que se refere à retenção de lucros — elevaria o nível médio de endividamento dessas empresas para 61,1%, ou seja, um aumento de nove pontos de percentagem no nível médio de endividamento com relação a 1975.

Dada a importância do papel de recursos de terceiros no financiamento da expansão dessas empresas no período, é interessante verificar em que medida a variável endividamento é relevante para explicar os diferenciais de crescimento observados entre estas. Quando analisamos os dados referentes a taxas de crescimento e níveis médios de endividamento para uma *cross-section* de empresas num período de tempo mais amplo, a dispersão dos resultados encontrada — analogamente à situação já observada para a relação existente entre rentabilidade e crescimento — deverá refletir a atuação de duas influências contrárias. Por um lado, na medida em que a uti

lização de recursos de terceiros sob forma de empréstimos e financiamentos permite, no curto prazo, que a empresa cresça a uma taxa mais elevada do que a admitida por sua capacidade de autofinanciamento, pode-se esperar uma associação positiva entre crescimento e endividamento. Por outro lado, no entanto, o fato de uma empresa encontrar-se com níveis de endividamento demasiadamente elevados nos anos iniciais do período considerado deverá afetar negativamente seu desempenho, determinando uma associação *negativa* entre crescimento e endividamento. Se levarmos em consideração, no entanto, que ao longo dos anos analisados observou-se uma elevação bastante acentuada do nível médio do endividamento desse conjunto de empresas, pode-se esperar *a priori* que os resultados indiquem uma associação positiva entre rentabilidade e crescimento.

A Tabela 3 apresenta os níveis médios de endividamento das empresas da amostra, classificadas segundo a relação entre a taxa de crescimento do ativo da empresa e a taxa de crescimento médio da amostra, por classe de tamanho e para o total da amostra. Para a amostra como um todo, podemos observar que o nível médio de endividamento no período, tanto para as empresas de lento crescimento, como para aquelas com taxas de crescimento próximas à média da amostra, apresenta valores bastante semelhantes, variando entre 44,2 e 41,5%. Já as empresas com taxas de crescimento muito acima da média da amostra acusam níveis médios de endividamento substancialmente mais elevados: 53,6% para aquelas com taxas de crescimento 25 a 50% mais elevadas do que a média da amostra e 58,8% para as que ostentam taxas de crescimento 50% mais elevadas do que a média da amostra. Quando os resultados são desagregados por classe de tamanho de ativo, o mesmo padrão pode ser observado, ainda que os diferenciais no nível de endividamento das empresas de lento crescimento e de crescimento em torno da média da amostra sejam mais acentuados. E, ainda mais, embora esse padrão não seja observável em empresas de crescimento extremamente rápido, naquelas com taxas de crescimento 25 a 50% mais elevadas do que a média parece existir uma associação positiva entre tamanho e nível médio de endividamento. Esses primeiros resultados estariam indicando que a utilização de recursos de terceiros sob forma de empréstimos e financiamentos teria sido uma variável

Tabela 3

Taxa média de endividamento das empresas da amostra segundo a relação percentual entre a taxa de crescimento do ativo da empresa e a taxa média de crescimento da amostra para o período 1970/75

Classe de Ativo (Cr$ 1.000,00)	Relação entre a Taxa de Crescimento da Empresa e a Taxa de Crescimento Médio da Amostra						
	< 0,50	0,50 |— 0,75	0,75 |— 0,90	0,90 |— 1,10	1,10 |— 1,25	1,25 |— 1,50	≥ 1,50
8.000 — 15.999	—	38,0	62,5	41,2	—	54,2	71,0
16.000 — 31.999	35,5	44,7	47,3	48,3	47,9	46,6	62,7
32.000 — 63.999	53,0	41,6	42,4	46,4	43,9	50,4	53,9
64.000 — 127.999	39,3	45,1	43,9	37,1	39,8	60,3	59,4
128.000 — 255.999	—	33,2	35,2	44,0	—	70,8	61,8
≥ 256.000	50,5	38,5	45,3	44,4	35,1	77,9	—
Total da Amostra...........	44,2	41,5	43,6	44,0	42,8	53,6	58,8

FONTES: As mesmas da Tabela 1.

importante para explicar o desempenho das empresas de crescimento extremamente rápido.

Os resultados apresentados na Tabela 3, no entanto, referem-se aos níveis médios de endividamento das empresas da amostra no período 1970/75 como um todo. Na medida em que os níveis de endividamento dos anos iniciais não refletem a experiência de crescimento dessas empresas no período, é interessante apresentar os dados de endividamento desagregados para alguns anos selecionados, o que é feito na Tabela 4 para os anos de 1971, 1973 e 1975. O primeiro resultado que nos chama a atenção são os níveis de endividamento relativamente já elevados em 1971 das empresas de rápido crescimento no período 1970/75: enquanto as firmas com taxas de crescimento mais baixas ou até 25% mais elevadas do que a média da amostra (com exceção da primeira classe) apresentavam níveis médios de endividamento entre 37 e 38%, aquelas que cresceram no período a taxas 25 a 50% mais elevadas do que a média da amostra e aquelas que cresceram a taxas 50% acima da média

da amostra já acusavam em 1971 níveis de endividamento de 47,2 e 53,0%, respectivamente. Por outro lado, as empresas de crescimento muito lento apresentavam também níveis de endividamento relativamente elevados (43,5%) quando comparadas às classes de crescimento intermediárias. Esses resultados estariam indicando que um nível de endividamento elevado — quando comparado com a média — nos anos iniciais não representou uma limitação ao crescimento no período, a não ser quando associado a outros problemas, como, por exemplo, baixa taxa de rentabilidade. Ao contrário, as empresas que apresentam as taxas mais elevadas de crescimento entre 1970/75 são aquelas que já se encontravam em 1971 com os níveis de endividamento mais elevados.

Por outro lado, quando procuramos associar taxa de crescimento às elevações ocorridas no nível de endividamento, o que se observa é que as empresas com taxa de crescimento acima da média da amostra são as que apresentaram os maiores aumentos no nível de endividamento: enquanto as das duas primeiras classes aumentaram em média seu nível de endividamento em 3,7 e 14,1%, respectivamente, os aumentos observados nas empresas com taxas de crescimento próximas ou superiores à média da amostra variaram entre 43,1 e 31%.

Ainda com relação aos dados constantes da Tabela 4, é interessante chamar a atenção para o fato de que os aumentos verificados nos níveis de endividamento das empresas com taxas de crescimento superiores à média da amostra são bastante semelhantes, observando-se inclusive uma elevação mais acentuada no nível médio de endividamento das empresas da quarta e quinta classes de crescimento. Esse resultado, à primeira vista, poderia sugerir que a variável endividamento não seria importante para explicar os diferenciais de crescimento para o subconjunto de empresas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra.

Pode-se demonstrar, no entanto, que, desde que a empresa não esbarre no seu limite de endividamento, e sempre que a taxa de crescimento de recursos de terceiros seja superior à taxa de crescimento de recursos próprios, a taxa de crescimento da empresa poderá ser tanto mais elevada quanto maior seu nível de endivida-

TABELA 4

Nível médio de endividamento das empresas da amostra por classe de taxa de crescimento para os anos de 1971, 1973 e 1975

Relação Entre a Taxa de Crescimento da Empresa e a Média da Amostra	Nível Médio de Endividamento					
	1971		1973		1975	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
< 0,50	43,5	100	42,4	97,5	45,1	103,7
0,50 ⊢ 0,75	37,5	100	41,4	110,0	42,8	114,1
0,75 ⊢ 0,90	38,7	100	42,5	109,8	48,7	125,8
0,90 ⊢ 1,10	37,1	100	44,2	119,1	53,1	143,1
1,10 ⊢ 1,25	37,1	100	42,1	113,5	51,8	139,6
1,25 ⊢ 1,50	47,2	100	53,8	114,0	61,9	131,1
≥ 1,50	53,0	100	57,2	107,9	70,6	133,2
Total	40,2	100	45,0	111,9	52,1	129,6

FONTES: As mesmas da Tabela 1.
NOTAS: (1) = nível médio de endividamento.
(2) = índice do nível médio de endividamento.

mento no início do período.[13] Dessa forma, quando associamos as elevações observadas nos níveis de endividamento das empresas com taxas de crescimento acima da média da amostra ao nível de endividamento nos anos iniciais, o que se verifica, de fato, é que a utilização de recursos de terceiros pode explicar uma parcela razoável dos diferenciais de crescimento desse subconjunto.

Apenas para termos uma idéia do efeito conjugado desses dois fenômenos, simulamos qual teria sido a taxa de crescimento média ao longo do período para as empresas da quarta e sétima classes, a partir do seu nível de endividamento inicial e do aumento efetiva-

13 Seja g_{AT} = taxa de crescimento do ativo; $g_{\bar{N}Ex}$ = taxa de crescimento dos recursos próprios; g_{Ex} = taxa de crescimento de recursos de terceiros; e α = nível de endividamento da empresa:

$$(1 + g_{AT}) = (1-\alpha)\ (1 + g_{\bar{N}Ex}) + \alpha\ (1 + g_{Ex})$$

$$\frac{d\,(1 + g_{AT})}{d\,\alpha} = (1 + g_{Ex}) - (1 + g_{\bar{N}Ex})$$

$$\frac{d\,(1 + g_{AT})}{d\,\alpha} = g_{Ex} - g_{\bar{N}Ex} \gtreqless 0 \text{ se } g_{Ex} \gtreqless g_{\bar{N}Ex}$$

mente observado no nível de endividamento, supondo uma mesma taxa de crescimento dos recursos próprios para ambos os grupos, igual à observada para a média da amostra. O que se verifica é que, embora o aumento no nível de endividamento das empresas da quarta classe seja superior ao observado para as empresas da última classe, dada uma mesma taxa de crescimento de recursos próprios, as da quarta classe teriam uma taxa de crescimento médio de 44,6% no período, com relação à de 53,5% para as da última classe, em virtude do maior nível de endividamento destas nos anos iniciais.

É interessante relacionar esses resultados com os dados de rentabilidade média por classe de taxa de crescimento, apresentados na Tabela 2. Em primeiro lugar, podemos observar que as empresas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra acusam taxas medias de rentabilidade relativamente elevadas no período. Nesse sentido, a taxa de rentabilidade seria uma variável importante para explicar uma "boa" *performance* da empresa em termos de crescimento. Por outro lado, podemos observar também a quase inexistência de diferenciais de rentabilidade média no período para esse subconjunto, o que nos permite inferir que a variável rentabilidade explicaria muito pouco dos diferenciais de crescimento entre empresas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra. Quando a esses resultados acrescentamos a análise em termos de variações no nível de endividamento da empresa, associado ao seu endividamento no início do período, é de concluir-se que os diferenciais de crescimento para esse subconjunto de empresas podem em alguma medida ser explicados pelo grau de utilização de recursos de terceiros. Nesse sentido, poderíamos dizer que foram as empresas mais "propensas ao risco" (e, portanto, com níveis de endividamento "ótimos" de longo prazo mais elevados), e que tiveram no período uma boa *performance* no que se refere à rentabilidade, aquelas que melhor aproveitaram as oportunidades de crescimento nessa fase de expansão recente.

É importante chamar a atenção, mais uma vez, para a situação das empresas que cresceram nesse período a taxas elevadas, financiando em boa medida a sua expansão mediante a utilização de recursos de terceiros. Como podemos observar pela Tabela 4, as empresas das duas últimas classes de crescimento já apresentavam, em 1975, níveis médios de endividamento de 61,9 e 70,6%. Considerando

que não podem aumentar indefinidamente seu nível de endividamento, os elevados níveis já observados em 1975 colocam um limite à taxa de crescimento dessas empresas, que deverá acompanhar ou mesmo situar-se abaixo da taxa de crescimento de seus recursos próprios. Por outro lado, esse elevado nível de endividamento torna-as muito vulneráveis a erros de previsão com relação ao fluxo de suas receitas futuras.

5 — Resumos e conclusões

O objetivo central do artigo foi o de examinar o padrão de financiamento da fase de crescimento recente do setor industrial, em termos de duas variáveis: rentabilidade — que nos dá a medida da capacidade de autofinanciamento da empresa — e endividamento — que nos permite avaliar a contribuição de recursos de terceiros ao seu crescimento. Tendo em vista esse objetivo, os principais resultados encontrados são:

a) Ao longo dos anos analisados, observamos elevações significativas tanto na taxa de rentabilidade das empresas — de 16,2% em 1970 a taxa média de rentabilidade se eleva para 18,4% em 1975 — como no nível médio de endividamento, que passa de 41,0% em 1970 para 52,1% em 1975. Esses resultados nos permitem afirmar que as altas taxas de crescimento observadas no período foram viabilizadas não apenas pela maior geração de recursos internos à empresa, como também pela política de crédito fácil por parte do Governo, reforçada pela entrada de recursos do exterior sob forma de capital de empréstimo, que lhe permitiu crescer a uma taxa mais elevada do que aquela factível dada sua capacidade de autofinanciamento.

b) Quando procuramos explicar os diferenciais de crescimento entre empresas a partir das variáveis rentabilidade e endividamento, podemos constatar uma dicotomia interessante. Ainda que as empresas de lento crescimento (abaixo da média da amostra) apresentem não apenas as mais baixas taxas de rentabilidade, como também uma associação positiva entre taxa de rentabilidade e taxa de crescimento, aquelas com taxas de crescimento próximas ou acima da

média da amostra exibem taxas médias de rentabilidade bastante semelhantes, verificando-se inclusive uma ligeira redução na taxa média de rentabilidade das que apresentam taxas de crescimento 50% mais elevadas do que a média da amostra. Nesse sentido, a rentabilidade seria uma variável importante para explicar a *performance* das empresas de lento crescimento, porém pouco relevante para explicar os diferenciais de crescimento observados para o subconjunto daquelas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra.

Em contrapartida, situação inversa pode ser observada quando procuramos associar crescimento a níveis médios de endividamento no período: enquanto as empresas com taxas de crescimento abaixo ou pouco acima da média da amostra apresentam níveis médios de endividamento semelhantes, o nível médio de endividamento daquelas com taxas de crescimento pelo menos 25% mais elevadas do que a média da amostra é substancialmente maior. E, mais ainda, na medida em que são as empresas com taxas de crescimento próximas ou acima da média da amostra as que mais se endividaram no período os diferenciais de endividamento por classe de taxa de crescimento são muito maiores em 1975 do que em 1971, observando-se um nível médio de endividamento para as duas últimas classes de crescimento, em 1975, de 61,9 e 70,6%, respectivamente.

Assim, podemos dizer que foram as empresas mais "propensas ao risco" e com uma boa *performance* no que se refere à rentabilidade aquelas que mais aproveitaram as oportunidades de crescimento nessa fase de expansão recente, crescendo a taxas mais elevadas do que a permitida por sua capacidade de autofinanciamento, mediante utilização crescente de recursos de terceiros.

Resumidamente, diríamos que, para acompanhar o elevado ritmo de crescimento da demanda agregada do setor industrial no período, as empresas tiveram que lançar mão crescentemente de recursos de terceiros, como forma de escapar às limitações impostas ao crescimento pela sua capacidade de autofinanciamento. É importante chamar a atenção para os problemas que podem ser gerados por essa forma de financiar a expansão de capacidade. Dado o elevado nível de endividamento já apresentado pelas empresas em 1975 — principalmente aquelas com taxas de crescimento muito elevadas —

qualquer redução, ainda que temporária, do nível de receita esperada, decorrente de má avaliação do seu nível de demanda futura — seja por um problema de mau planejamento da empresa, seja por uma queda no nível de atividade econômica — pode levar estas à falência ou, em casos menos extremos, à perda do controle por parte de seus proprietários.

Apêndice — Critérios de seleção da amostra

A.1 — Fonte de dados

A amostra foi selecionada a partir dos dados publicados em "Quem é Quem na Economia Brasileira", editado anualmente pela Revista *Visão*, por ser esta a fonte de informações disponíveis mais sistemática. Adicionalmente às informações do cadastro *Visão*, foram também utilizadas informações de *Banas Industrial*, editada pela Editora Banas, para preencher algumas lacunas do cadastro *Visão* com relação aos dados de faturamento.

A.2 — Critérios de seleção da amostra

Originalmente era nossa intenção selecionar uma amostra que incluísse as 500 maiores empresas da indústria de transformação e extrativa mineral em 1970, para as quais seriam coletadas informações de balanço no período 1970/75. Obviamente, a escolha das 500 maiores é arbitrária, e a única razão para fazê-la encontra-se no grande número de estudos semelhantes que trabalham com amostras desse tipo.

O critério utilizado para a definição de tamanho foi o valor do faturamento, não apenas por não serem as informações sobre o valor do ativo apresentadas no cadastro *Visão* (que fornece apenas o valor das parcelas do ativo: ativo circulante, realizável a longo prazo e imobilizado), como também pelo fato de que a utilização do valor do patrimônio líquido como medida de tamanho — para

o qual existem informações disponíveis ao longo do período para todas as empresas do cadastro *Visão* — levaria a uma representação mais do que proporcional de empresas com menores níveis de endividamento, ou seja, com maior participação de capital próprio no total do ativo, o que distorceria as análises da relação entre crescimento e endividamento.

A escolha da variável faturamento como medida de tamanho, no entanto, colocou-nos um sério problema, uma vez que essa informação não é fornecida para todas as empresas do cadastro *Visão* em 1971. Assim, em lugar de trabalhar com as 500 maiores, procuramos selecionar as 500 maiores em 1970, para as quais existissem dados disponíveis para todo o período. Em termos práticos, foram adotados os seguintes procedimentos:

a) os anos básicos, a partir dos quais escolhemos a amostra, foram 1970 e 1974 (seria mais interessante a escolha de 1975, ao invés de 1974, já que aquele é o ano final; isso, contudo, não foi feito por não contarmos à época da escolha da amostra com a edição correspondente de "Quem é Quem");

b) com base na edição de "Quem é Quem, 1971" (dados referentes a 1970), selecionamos todas as empresas com valor do faturamento superior a 25 milhões de cruzeiros, o qual foi adotado a partir de uma estimativa grosseira de que assim seria possível obter aproximadamente 500 empresas (foram obtidas dessa forma 300 empresas);

c) empresas que se incluíam entre as 500 maiores apresentadas no "Quem é Quem, 1975" (dados referentes a 1974), e para as quais não constasse o valor do faturamento em 1970, foram pesquisadas em *Banas* e incluídas sempre que esse valor fosse superior a 25 milhões de cruzeiros (foram obtidas dessa forma 116 empresas); e

d) adicionalmente, nos casos das empresas que não possuíam dados de faturamento para 1970 no "Quem é Quem, 1971", mas cujo valor do patrimônio líquido fosse superior a 10 milhões de cruzeiros, consultas foram feitas em *Banas*, sendo incluídas as empresas cujo faturamento em 1970 fosse superior a 25 milhões de cruzeiros (foram obtidas dessa forma 29 empresas).

Uma análise mais rigorosa das 445 empresas assim selecionadas e a inexistência de dados para pelo menos um ano do período analisado levaram-nos a uma nova filtragem, da qual resultou um conjunto final de 323 empresas.

Assim, embora a intenção inicial fosse selecionar as 500 maiores da indústria, a amostra resultante ficou reduzida a 323 empresas, que, embora não sejam as maiores, são as maiores para as quais foi possível encontrar dados mais ou menos completos para todo o período coberto pela análise.

(Originais recebidos em fevereiro de 1980. Revistos em julho de 1980.)

Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados *

Milton da Mata **

Um breve levantamento da evolução dos controles de preços introduzidos nas últimas décadas é seguido de uma descrição mais pormenorizada da atual estrutura de funcionamento do CIP, mostrando-se na parte seguinte os resultados empíricos referentes à sua atuação em anos recentes. A natureza permanente dos controles de preços na economia brasileira e uma razoável coerência na atuação do CIP são os dois pontos básicos que o trabalho procura desenvolver. A coerência interna, inferida dos resultados, não é, contudo, garantia de execução de medidas de grande potencial antiinflacionário.

1 — Introdução

São freqüentes, nas últimas décadas, os períodos de aceleração da inflação na maioria dos países ocidentais; em resposta a tais situações, torna-se também mais comum o recurso de diferentes governos aos controles diretos dos preços.

Este recurso só é aplicado a contragosto por economistas liberais, pois trata-se de uma violação frontal do que se convencionou chamar de livre manifestação das forças de mercado. Sobre este dilema.

* Desejo agradecer a Francisco Lopes pela sugestão de estudar o problema do controle de preços no Brasil e pela orientação na fase inicial do trabalho. Sem a generosa e profícua colaboração de Martha Mayer teria sido impossível realizar o projeto. Luiz Roberto Cunha, Regis Bonelli, Cláudio Considera, Marcos Zoninsein, Ivan Ferreira, Ricardo Braule Pinto e Wilson Suzigan apresentaram valiosas críticas em relação ao texto original, que levaram à correção de muitas falhas do trabalho. Deixo aqui o registro de meu profundo agradecimento a todos esses colegas.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

Simonsen faz a seguinte observação: "a verdade é que esses controles [de preços] cada vez mais se mostram presentes nas experiências modernas de combate à inflação. E não são poucos os empresários e acadêmicos liberais que, após longos anos de defesa da lei da oferta e da procura, passam para alguma função governamental onde se vêem obrigados a apelar para esses controles tão execrados pela ortodoxia econômica." [1]

A resistência dos liberais aos controles de preços é, provavelmente, responsável pela insuficiência do quadro teórico sobre o assunto. [2] Nota-se, contudo, que a realidade dos controles recentes tem levado ao aparecimento de alguns trabalhos especializados, [3] embora pareça longínqua a hipótese de se dispor de alguma teoria abrangente sobre controle de preços.

O presente trabalho, de natureza descritiva, em nada contribui para o fechamento da lacuna teórica que se mencionou, mas a persistência dos controles de preços no Brasil é razão suficiente para se procurar ampliar o conhecimento factual sobre a experiência recente do País neste campo. [4] Espera-se que as informações a seguir apresentadas tenham certa relevância neste contexto, contribuindo para

1 M. H. Simonsen, "Política Antiinflacionária e Controle de Preços" (pronunciamento feito na FIESP, em 18 de abril de 1974), mimeo. É certo que o próprio Simonsen exemplifica a mudança de atitude a que ele se refere; especificamente em relação aos controles de preços no Brasil, embora os tenha criticado de forma contundente como acadêmico, não os revogou ao assumir cargo ministerial. Como exemplo de sua postura crítica, ver M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços na Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: CONSULTEC, 1961).

2 É uma constatação óbvia o amplo predomínio do pensamento liberal (neoclássico) no mundo acadêmico ocidental.

3 A coletânea de Brunner e Meltzer, citada mais adiante, inclui um bom número de artigos sobre o assunto.

4 Além dos dois trabalhos de M. H. Simonsen citados, destacam-se os seguintes estudos publicados sobre o tema: D. D. Carneiro Netto, "Política de Controle de Preços Industriais — Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira", *in Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 26, pp. 135-174, e F. L. Lopes, "Inflação, Correção Monetária e Controle de Preços", *in Revista Brasileira de Economia*, vol. 30, n.º 4 (outubro/dezembro de 1976), pp. 427-455.

um melhor conhecimento da atuação do Conselho Interministerial de Preços (CIP).[5]

As Seções 2 e 3 descrevem a evolução da intervenção governamental no domínio dos preços, com ênfase em seus aspectos institucionais, e a Seção 4, por outro lado, detém-se no exame dos resultados obtidos pelo CIP nos últimos anos. A Seção 5 encerra este estudo, com um breve resumo das seções anteriores.

2 — Alguns controles exercidos nas últimas décadas

O ano de 1934 marca o início da intervenção do Estado na determinação dos reajustes dos aluguéis comerciais e industriais e das tarifas de energia elétrica.

O Código de Águas[6] atribuiu ao Departamento de Produção Mineral o poder de fiscalização quanto à produção, transmissão e distribuição de energia hidrelétrica,[7] poder este que englobava a capacidade de "fixar tarifas razoáveis" baseadas em três princípios: a) remunerar o serviço de acordo com seu custo; b) o capital investido seria contabilizado segundo valores históricos, e c) permitir-se-ia uma "justa remuneração" do capital.

A partir destas normas gerais, foram sendo baixados sucessivos regulamentos específicos, fixando níveis de remuneração do investimento, diferentes taxas de depreciação,[8] etc. Do ponto de vista da

[5] Embora o CIP seja um órgão contemporâneo e com uma formalização maior, fica patente nas duas próximas seções que a tradição intervencionista do País em relação aos preços é considerável. Mesmo no presente, o CIP é apenas o principal órgão de controle, mas vários outros atuam paralelamente.

[6] Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.

[7] *Ibid.*, artigo 178.

[8] O Decreto n.º 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, por exemplo, fixou os seguintes valores: remuneração do investimento equivalente a 10% ao ano sobre o custo histórico; depreciação das usinas termelétricas de 8% ao ano; depreciação de outras instalações de 5% ao ano. Neste decreto, definem-se detalhadamente todos os conceitos relevantes (exemplos: custo de serviço, despesas de exploração, montante dos investimentos).

evolução do setor, a manutenção do custo histórico do investimento para cálculo da "justa remuneração" foi bastante criticada, especialmente quando a inflação começou a acelerar-se.[9] Os critérios foram sendo modificados ao longo do tempo, mas as tarifas de energia elétrica continuaram sempre sendo fixadas pelo Governo Federal.

Os aluguéis comerciais e industriais, no que tange às renovações de contrato, passaram a ser regidos por lei a partir de 1934,[10] com a fixação de condições para a retomada dos imóveis por parte dos locadores,[11] o estabelecimento de rotinas judiciais para a realização de perícias que determinariam os novos valores locativos e a abertura da possibilidade de revisão daquele valor em decorrência da "modificação das condições econômicas do lugar".[12]

A extensão destas normas aos imóveis residenciais ocorreu em 1946.[13] Em poucos casos bem definidos, poderia o locador rescindir a locação,[14] tendo sido autorizados aumentos para os aluguéis em vigor, em função da antiguidade da locação.[15] A este decreto-lei seguiram-se continuamente novos textos legais que só vieram a ser substancialmente alterados em 1964: a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, por exemplo, estabeleceu em seu artigo 3.º que os aluguéis residenciais em vigor não poderiam sofrer qualquer aumento, restrição esta que se aplicaria a qualquer situação contratual.

Este resumo, ainda que sucinto, mostra claramente o caráter normativo e intransigente da intervenção do Estado em relação às tarifas

9 Cf. M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços...*, *op. cit.*

10 Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934.

11 No caso de retomada do imóvel para uso próprio, a lei ressalvava que o proprietário não poderia destiná-lo à exploração do mesmo ramo a que se dedicava o inquilino.

12 O artigo 31 do Decreto n.º 24.150 estabelece que as revisões seriam feitas — para mais ou para menos — quando a variação do valor locativo superasse em 20% o aluguel em vigor. No entanto, tais revisões só poderiam ser feitas de três em três anos.

13 Decreto-Lei n.º 9.669, de 29 de agosto de 1946.

14 Fica claro na lei que isto independeria da existência de contrato escrito.

15 20% para aquelas anteriores a 1.º de janeiro de 1935 e 15% para aquelas iniciadas entre esta data e 1.º de janeiro de 1942. Estabeleceu ainda o decreto-lei que o locatário poderia pedir na Justiça a redução do aluguel nas locações posteriores a 1.º de janeiro de 1942.

de energia elétrica e aos aluguéis. São apenas dois exemplos, mas outros poderiam ser acrescentados,[16] e, além disto, o propósito aqui é tão-somente o de colocar em destaque a longa tradição que tem o Brasil em matéria de controles de preços. Estes vêm sendo aplicados com variados graus de abrangência e duração, mas raramente estão ausentes do cenário nacional. Quanto ao grau de abrangência, ver-se-á a seguir que o início da década de 50 marcou o começo de uma nova fase, tendo sido enquadrados os produtos alimentares e alguns serviços.

Em 1951, com a promulgação de uma lei que definia os crimes contra a economia popular,[17] passou a constituir crime a transgressão de tabelas oficiais de preços de gêneros e mercadorias ou de serviços essenciais.[18]

No mesmo dia foi promulgada outra lei,[19] criando um órgão — Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) — para executar a fiscalização relativa aos possíveis crimes contra a economia popular, ou seja, à COFAP foi atribuída a tarefa de "assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços", com autoridade para fixar seus preços. Ao lado da Comissão Federal criaram-se Comissões Estaduais e Municipais, aumentando a possibilidade de uma fiscalização mais efetiva.

As infrações à lei — vender acima dos preços tabelados, sonegar produtos, não manter os preços afixados em lugar visível, etc. — seriam punidas com multas variáveis. Apesar do poderoso instrumental legal à sua disposição, a experiência da COFAP está longe de poder ser considerada um sucesso. Sua extinção, em 1962, não representou maior prejuízo para a massa de consumidores.[20]

16 M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços..., op. cit.*, analisa vários outros casos, como a política de fretes, a política cambial e o tabelamento das taxas de juros.

17 Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951.

18 Os preços fixados pelas tabelas oficiais deveriam ser obrigatoriamente expostos "em lugar visível e de fácil leitura".

19 Lei n.º 1.522, de 26 de dezembro de 1951.

20 Assinale-se que, em adição ao fato de a COFAP estar então (1962) bastante desacreditada, esta foi logo substituída por outro órgão com funções semelhantes, a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

A extinção da COFAP parece configurar uma característica das elites dirigentes no Brasil, ou seja, a crença de que uma nova legislação possa resolver os problemas que continuaram a existir na presença de leis "superadas". Embora este tema pudesse constituir um proveitoso filão de análise sociológica, ele não se encontra entre os objetivos deste trabalho. O fato é que, no final de 1962, foram aprovadas leis que pouco mudaram da substância daquelas que haviam sido introduzidas em 1951.

A Lei n.º 1.521, por exemplo, foi substituída [21] pela Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, que regula a intervenção do Estado no domínio econômico. Pretende-se, novamente, "assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo". É criada a SUNAB,[22] que terá a incumbência de aplicar aquela legislação. Uma vez que o CIP também deriva parte de suas prerrogativas da Lei Delegada n.º 4, pareceria conveniente estender um pouco o resumo referente a ela.

As formas de intervenção no domínio econômico, definidas no artigo 2.º daquela lei delegada, incluem a "fixação de preços e o controle do abastecimento, nestes compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização". Para o controle do abastecimento de mercadorias e serviços e para a fixação de preços, os órgãos encarregados da aplicação da lei são autorizados, entre outras medidas, a:

a) "regular. . . a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir sua movimentação. . .";

b) "tabelar os preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores"; e

c) "tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares".

São estabelecidas multas variáveis entre um terço do salário mínimo — vigente no Distrito Federal — e 100 vezes este salário para as diferentes infrações à lei.

[21] Não se trata propriamente de uma substituição, pois a Lei n.º 1.521 não foi revogada.

[22] Lei Delegada n.º 5, de 26 de setembro de 1962.

Os poderes da lei são amplos: permite o tabelamento de preços tanto dos bens considerados essenciais quanto o de outros bens, com a finalidade de evitar lucros excessivos; prevê a proibição da circulação de bens; autoriza desapropriações para revenda; e estabelece multas relativamente pesadas, prevendo ainda a possibilidade de interdição do estabelecimento. Assim, do ponto de vista legislativo, o instrumental então disponível parece mais do que suficiente; no entanto, como sabemos, o CIP foi criado posteriormente [23] com o objetivo de ampliar o alcance do controle de preços. [24]

Por volta de 1965, o controle de preços existente era exercido pela SUNAB, que tabelava — da forma que ainda opera atualmente — preços finais de bens e serviços considerados essenciais, visando a obter um ritmo normal do abastecimento a preços razoáveis. Ocorria com certa freqüência a sonegação — proibida pela lei — de bens, para forçar a alta de seus preços, [25] e o CADE, criado com propósitos reguladores — repressão dos abusos do poder econômico — conseguia poucos resultados práticos. [26] O fato é que o ritmo inflacionário começou a acelerar-se e, com o objetivo explícito de combater aquela tendência, o Governo Federal iniciou uma nova estratégia de controle de preços, mantida até o presente (esta estratégia será discutida na próxima seção) :

23 Observe-se que, em 1962, foi também criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), através da Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. Este é outro texto legal de enorme poder aparente, mas o CADE raramente tem conseguido êxito em sua ação. Qualquer caso de concorrência desleal, especulação abusiva, coalizão, acordo, elevação indevida de preços, etc., seria, teoricamente, punível pelo CADE.

24 As atribuições da SUNAB e do CIP podem ser tomadas como complementares, a primeira tabelando preços de certos bens e serviços ao consumidor e o CIP controlando os reajustes de preços dos grandes produtores, especialmente os industriais. Mas ocorrem superposições, conforme será discutido adiante.

25 Qualquer tabelamento unilateral — no caso, pelo Governo — está sujeito a esta prática, que está longe de ter sido eliminada. É freqüente nos dias de hoje o "desaparecimento" e o "reaparecimento" de um bem imediatamente antes e depois de um aumento de preço.

26 Até março de 1980, segundo noticiário da imprensa, apenas quatro empresas foram punidas pelo CADE, por abusarem do poder econômico.

3 — Medidas adotadas de 1965 em diante

3.1 — A CONEP:[27] adesão espontânea aos controles — 1965/67

Através da Portaria Interministerial GB 71, de 23 de fevereiro de 1965, criou-se um esquema de estímulos às empresas — basicamente industriais — que se propusessem a colaborar no combate à inflação, elevando moderadamente seus preços (inicialmente, até dezembro de 1965).

Os estímulos, fiscais e creditícios, que poderiam ser utilizados cumulativamente, incluíam: redução nos encargos relativos à importação de matérias-primas, peças e partes complementares; diminuição dos encargos referentes a empréstimos tomados no exterior; preferência para fins de redesconto de títulos; ampliação do limite de crédito no Banco do Brasil; etc.

A empresa que aderisse ao esquema somente poderia aumentar seus preços após autorização do Superintendente da SUNAB, a qual seria dada quando a empresa comprovasse que: a) seus custos tinham sofrido elevação superior a 7% em relação à média janeiro/fevereiro; e b) as vantagens auferidas pelos estímulos concedidos fossem insuficientes para compensar o aumento de custos que excedesse aqueles 7%.

O esquema governamental propunha que as empresas absorvessem os aumentos de custos por aumentos de produtividade, acesso às vantagens mencionadas e, eventualmente, alguma redução da margem de lucro.[28] Qualquer empresa poderia, com prévio aviso de 30 dias, renunciar ao compromisso. No entanto, caso alguma empresa elevasse seus preços sem autorização, na vigência do compromisso, além de perder automaticamente o direito às vantagens oferecidas, ficaria impedida de obter qualquer assistência nos bancos oficiais pelo prazo de 180 dias.

[27] A CONEP (Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços) foi instituída pela Portaria Interministerial GB 71, de 23 de fevereiro de 1965.

[28] Hipóteses citadas na Portaria Interministerial GB 71/65.

Este sistema de adesão voluntária ao controle de preços funcionou até dezembro de 1967, quando foi instituído um esquema de controle compulsório. Os registros sobre a fase voluntária de controle são deficientes, mas é certo que uma parcela substancial das empresas industriais aderiu ao esquema.[29] O impacto de sua adoção é difícil de ser avaliado, pois foram simultaneamente colocadas em prática várias medidas tradicionais de combate à inflação, em doses maciças (especialmente limitações creditícias e redução do *deficit* do Governo).

A adesão voluntária tinha vantagens óbvias: do ponto de vista político, não representava qualquer desgaste para o Governo junto aos empresários, pois, estritamente falando, era uma troca de favores. Por outro lado, a operação da Comissão encarregada de acompanhar a evolução dos preços industriais era razoavelmente simples, não requerendo análise detalhada de processos de pedidos de reajustes. Mas, ao final de 1967, concluiu-se que seriam obtidos melhores resultados no combate à inflação com a criação de mecanismos mais rigorosos — e obrigatórios — de controles de preços. Passa-se então à fase que se mantém até os dias de hoje.

3.2 — Período de controles compulsórios — 1967 em diante

3.2.1 — Aspectos gerais

Em dezembro de 1967, foi decretada a seguinte norma: "Os reajustes de preços pretendidos pelas empresas estão sujeitos à análise e avaliação da CONEP".[30] Ficou estabelecido o limite de 45 dias para a análise dos pedidos, ocorrendo autorização automática dos reajustes caso não houvesse decisão da CONEP naquele prazo.

O critério para a aprovação dos reajustes ficou sendo o da manutenção das margens de lucros, ou seja, firma-se o princípio de que

[29] Carneiro Netto, *op. cit.*, p. 155, cita a proporção de 70% do valor das vendas ao mercado interno, no final de 1965, como correspondente ao faturamento das empresas industriais comprometidas com o esquema voluntário.

[30] Decreto n.º 61.993, de 28 de dezembro de 1967.

"a CONEP levará em consideração a correspondência entre evolução de preços e variação de custos". A CONEP ficou autorizada a punir os infratores, direta ou indiretamente, através de medidas administrativas, creditícias ou fiscais, ou, ainda, a promover as intervenções previstas em lei.

Criada para supervisionar o cumprimento de diretrizes bastante flexíveis, a CONEP foi considerada inadequada para a fase mais rígida que se iniciava. Assim, após a busca de orientação nas experiências de outros países,[31] decidiu-se criar o Conselho Interministerial de Preços (CIP).[32]

O caráter compulsório do controle de preços, imposto a partir de dezembro de 1967, é acompanhado de outra mudança na posição do Governo, ou seja, abandona-se a idéia de transitoriedade que envolvia o funcionamento da CONEP.[33] No preâmbulo ao Decreto n.º 61.993, declara-se que, "enquanto não se alcançar relativa estabilidade de preços, não se recomenda o abandono, mesmo por um curto lapso de tempo, do sistema de controle..." Desta forma, o surgimento do CIP ocorre num ambiente marcado pela convicção sobre a inevitabilidade[34] dos controles de preços e pela decisão de serem adotados mecanismos permanentes para tal fim, pelo menos enquanto a inflação não fosse controlada.

[31] Cf. o relatório de J. F. Pécora ao Ministro da Fazenda, datado de 13 de novembro de 1967, que resume observações sobre vários países, com ênfase no "esquema francês" (documento sem título, mimeo).

[32] Decreto n.º 63.196, de 29 de agosto de 1968, que ao mesmo tempo extingue a CONEP. O Decreto n.º 63.511, de 31 de outubro de 1968, estabelece: a) que os atos e resoluções da CONEP continuam em vigor, a menos que sejam explicitamente revogados pelo CIP; b) que os pedidos de reajuste feitos à CONEP serão examinados pelo CIP; e c) que as empresas enquadradas pela CONEP no regime de autorização prévia para reajustes continuam submetidas a este controle.

[33] Observe-se que a CONEP foi criada no período de vigência do PAEG, cuja concepção era desfavorável a este tipo de interferência do Governo, isto é, o PAEG pretendia reforçar a livre manifestação das "forças de mercado".

[34] A "inevitabilidade" a que se está referindo seria conseqüência da opção pelo combate gradual à inflação — como forma de evitar os elevados custos sociais de uma política ortodoxa — numa fase em que esta evolui aceleradamente (digamos, altas de preços acima de 20% ao ano).

3.2.2 — Conselho Interministerial de Preços: criação e estrutura de funcionamento

Desde sua criação, o CIP é composto pelos seguintes ministros: da Indústria e do Comércio, da Fazenda, da Agricultura e do Planejamento,[35] os quais, por sua vez, indicam representantes, que são encarregados de decidir sobre as questões ordinárias do controle de preços.

Estabelece o artigo 5.º do Decreto n.º 63.196 que a análise e a avaliação do comportamento dos preços serão feitas pelo CIP tendo por base "o princípio de compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos... bem como as peculiaridades dos diferentes setores, seus níveis de rentabilidade e características do mercado". O artigo 6.º lista alguns casos que merecerão atenção especial do CIP, dos quais este efetivamente incorporou os dois seguintes: a) existência de condições monopolistas ou oligopolistas em dado mercado; e b) influência relativa do produto nos diversos índices de preços.[36]

Destacam-se ainda os seguintes pontos relativos à instituição do CIP: a) fica a critério deste órgão a escolha das empresas/produtos que deverão se submeter ao controle de preços; b) é mantido o prazo de 45 dias para a decisão final do órgão em relação aos pedidos de aumento de preços; e c) qualquer empresa que eleve seus preços indevidamente — segundo julgamento do CIP — ou que sonegue ou adultere informações poderá ser punida.[37]

[35] A Presidência do CIP coube inicialmente ao Ministério da Indústria e do Comércio, passando ao Ministério da Fazenda em 1974 e ao Ministério do Planejamento em 1979 (estas mudanças foram determinadas, respectivamente, pelos Decretos n.os 74.200, de 21 de junho de 1974, e 83.940, de 10 de setembro de 1979).

[36] Este item não aparece explicitamente no Decreto n.º 63.196, que se refere à "influência dos produtos e serviços na formação de custos dos diferentes setores da atividade econômica".

[37] As punições incluiriam a obrigatoriedade de redução dos preços aos níveis fixados pelo CIP e "as providências legalmente cabíveis". Destas, sabe-se que o CIP aplica normalmente o bloqueio do crédito junto aos bancos oficiais, especialmente junto ao Banco do Brasil.

A organização interna do CIP está atualmente definida por uma portaria baixada em 1977.[38] Em termos gerais, é apresentada a seguir a estrutura administrativa do órgão.

O Plenário de Ministros, que se reúne normalmente uma vez por mês, é sua cúpula decisória, resolvendo as questões de maior importância e aquelas consideradas politicamente mais sensíveis, estabelecendo, além disto, diretrizes a serem seguidas pelos demais escalões do Conselho.[39]

A Comissão de Representantes,[40] composta pelo Secretário Executivo[41] do CIP e mais um representante de cada ministério que compõe o órgão, é a instância normalmente encarregada de decidir sobre os níveis de preços dos produtos controlados. Esta Comissão — também chamada internamente de "plenarinho" — reúne-se ordinariamente uma vez por semana, sob a presidência do Secretário Executivo.

Atualmente, a Secretaria Executiva comanda as cinco Coordenadorias seguintes: Geral da Indústria (CGI), de Pesquisa e Estatística (COPES), de Comércio e Serviços (COSEC), de Estudos Econômicos e Financeiros (COESEF) e de Planejamento e Avaliação (COPLAN). A CGI dispõe de três Coordenadorias Adjuntas, que se encarregam de acompanhar grupos de setores de atividades, classificados aproximadamente de acordo com o uso — consumo final, intermediário — dos bens produzidos.[42] A COPES é formada por duas Divisões, uma de Pesquisa e outra de Estatística. A COSEC tem três Divisões, sendo uma de Comércio, outra de Transportes e a terceira de Serviços. A COESEF conta também com três Divisões, sendo uma delas encarregada de acompanhar os preços dos produtos liberados, outra que cuida especificamente da avaliação da rentabilidade da indústria farmacêutica, cabendo à restante examinar os

[38] Portaria n.º 239, de 24 de maio de 1977.

[39] A aplicação de sanções é outra atribuição do Plenário de Ministros.

[40] Também chamada Plenário de Representantes.

[41] A indicação do Secretário Executivo cabe ao Presidente do CIP, devendo ser aprovada pelo Plenário de Ministros.

[42] As Coordenadorias Adjuntas, de acordo com o organograma do CIP, têm as seguintes denominações: da Indústria de Base, da Indústria Química e da Indústria Terminal.

pedidos de reajuste de preços a título de recuperação de rentabilidade.[43] A COPLAN funciona como chefia de gabinete e como assessoria jurídica.

Um pedido de reajuste de preços segue, normalmente, a seguinte rotina dentro do CIP: após ser protocolado, o processo é encaminhado à Divisão competente, de acordo com o setor de atividade da empresa; na Divisão, o pedido é examinado pelo corpo técnico, que avalia o conteúdo das informações prestadas e opina sobre o percentual de reajuste pedido.[44] O parecer técnico é encaminhado ao Chefe da Divisão, que o aprova e encaminha à respectiva Coordenadoria; após aprovação do Coordenador, o processo é enviado ao Secretário-Adjunto, por quem ele é incluído na pauta de alguma reunião da Comissão de Representantes.[45] A decisão da Comissão de Representantes será posteriormente encaminhada à empresa, que poderá recorrer quando não concordar com os reajustes; a reconsideração do pedido é julgada pela própria Comissão de Representantes.

Em princípio, o CIP dispõe de 45 dias para se pronunciar a respeito dos pedidos das empresas.[46] No entanto, tal prazo não precisa ser cumprido quando as informações prestadas são consideradas insuficientes ou fora dos padrões impostos pelo CIP. Se não ocorrer exigência, nem decisão do CIP dentro do prazo, os reajustes solicitados podem ser colocados em prática.[47]

43 Trata-se, como se descreverá a seguir, de pedidos de aumento de preço sob a alegação de que o controle exercido pelo CIP reduziu o nível de rentabilidade da empresa. Desta forma, a empresa pleiteia elevação de seus preços para recuperar a rentabilidade anterior.

44 A fixação de preços de produtos novos será discutida adiante.

45 Cabe ao Secretário e à Comissão de Representantes encaminhar ao Plenário de Ministros os processos que este examinará.

46 Apesar de se estar referindo a empresas, não são apenas estas que encaminham pedidos ao CIP. Nos casos de acordos setoriais e protocolos de intenções — discutidos adiante — são entidades de classe que operam com o CIP.

47 A menos que a empresa receba uma comunicação do CIP solicitando que adie tal prática. Esta solicitação, de caráter protelatório, baseia-se em "pedidos de vista" do processo, por parte de algum membro do Plenário. Como esta solicitação não está prevista em lei, só existe o poder (arbitrário) do CIP para impor o retardamento.

3.3 — Regimes de controle

Após a decisão do CIP de controlar o preço de determinado produto (empresa, setor), abre-se a possibilidade de enquadramento em qualquer dos regimes existentes.

O regime básico de controle é o regulado pela Portaria Interministerial GB 01, de 5 de janeiro de 1968, que exige a aprovação prévia do CIP para os reajustes de preços.[48] O pedido de aumento de preços deve ser instruído por uma considerável massa de informações, que inclui: a) tabela de preços em vigor, com as datas iniciais de sua prática; b) tabela de preços solicitados; e c) mapas de custos, cobrindo o momento do último reajuste e a nova situação.

Outro regime existente é o da margem de contribuição, no qual são discriminados — para efeitos de reajustes — apenas os custos variáveis, sobre os quais é adicionada uma percentagem (margem) destinada a cobrir os custos fixos e a parcela de lucros.[49] Além de reduzir o volume de informações necessárias em cada processo, este critério é vantajoso para a empresa sempre que a elevação dos custos variáveis for superior à dos custos fixos.

Funcionava até recentemente o regime de liberdade vigiada, entendido como aquele em que os preços pretendidos podem ser praticados a partir da entrada dos processos no CIP,[50] os quais devem conter as mesmas informações exigidas pela Portaria Interministerial GB 01/68. Analisado cada pedido, o CIP concordará ou não com a solicitação apresentada; no caso de os preços pretendidos não serem aprovados, estes deverão ser fixados aos níveis que o CIP determinar. A critério do CIP, no caso de reincidência, a empresa poderá ser enquadrada no regime de autorização prévia (GB-1).[51]

[48] No caso dos produtos novos, trata-se de fixação dos níveis de preços.

[49] Este regime, que não foi formalizado por qualquer Resolução do CIP, é abordado novamente na Seção 3.5.

[50] O conceito de liberdade vigiada foi introduzido pela Resolução CIP n.º 53, de 20 de junho de 1974.

[51] O regime de liberdade vigiada foi revogado pela Resolução n.º 127, de 10 de outubro de 1979, mas, como a análise a seguir cobre um período em que o regime existia, sua descrição é incluída no texto.

Desta forma, para a empresa, o regime de liberdade vigiada apresenta vantagens e desvantagens: do lado das vantagens sobressai a prática automática dos reajustes, que, provavelmente, terão efeito positivo sobre sua rentabilidade;[52] como desvantagem figura principalmente a possibilidade de rejeição da nova tabela pelo CIP, o que implica custos administrativos — confecção e distribuição de novas tabelas — e certo descrédito junto aos clientes. É bem verdade que as empresas sob liberdade vigiada, após alguns reveses iniciais, passaram a praticar uma parte dos reajustes solicitados (de modo geral, 80% das solicitações).

Dentro destes três regimes, podem ser enquadrados empresas ou grupos de empresas em setores afins. Uma empresa multiprodutora pode ser integralmente controlada, mas ocorre também que apenas alguns produtos sejam controlados enquanto outros são liberados. O caso de controle conjunto de grupos de empresas é regulado por acordos setoriais ou protocolos de intenções.[53]

Os acordos setoriais são firmados entre o CIP e uma entidade de classe — sindicato, associação, etc. — visando a estabelecer reajustes conjuntos para os produtos controlados das empresas envolvidas. O critério para a determinação destes reajustes parte da montagem de um mapa consolidado de custos, formado por uma amostra representativa das empresas componentes do acordo.[54] A grande vantagem do acordo setorial, do ponto de vista do CIP, é a simplificação de seu trabalho: reduzem-se o número de processos a examinar e o de interlocutores a atender. O esquema cria, no entanto,

[52] Um exemplo hipotético é construído adiante, não deixando dúvidas a este respeito.

[53] Inexiste diferença substancial entre estes dois arranjos: a distinção é uma mera formalidade, sendo os primeiros firmados pelo Presidente do CIP e os protocolos por seu Secretário Executivo. Observe-se, no entanto, que um protocolo de intenções pode também referir-se apenas a uma empresa, o que não ocorre com os acordos setoriais. As referências que se seguem mencionarão apenas os acordos setoriais, mas valerão para os protocolos de intenções.

[54] O acordo setorial para o cimento, por exemplo, é baseado em sete regiões produtoras; tomam-se as principais empresas de cada região e concedem-se reajustes independentes para cada uma daquelas regiões. Note-se, por outro lado, que o mapa consolidado de custos não é um critério único. A indústria farmacêutica, por exemplo, não é regida por este critério.

certas "distorções", pois a tendência é conceder reajustes de preços superiores às necessidades de algumas empresas e inferiores às de outras; por outro lado, poder-se-ia argumentar que o efeito final destas distorções seria um incentivo ao aumento da produtividade, pois as empresas procurariam obter elevações de custos inferiores às médias do conjunto a que pertencem.

Quando se controlam empresas ou produtos isolados, o CIP opera diretamente com as empresas envolvidas. Apesar da seleção que é feita pelo CIP, procurando enquadrar apenas empresas grandes e produtos que influem significativamente nos índices de preços, é bastante grande o número de empresas e/ou produtos a serem acompanhados neste sistema. Esta dificuldade é contrabalançada por uma avaliação mais precisa dos reajustes a conceder, pois utilizam-se informações específicas da empresa pleiteante.

3.4 — Enquadramento no controle de preços

Os critérios para aumentar ou reduzir a incidência do controle têm variado ao longo do tempo, influenciados basicamente pela evolução do ritmo inflacionário. Como seria demasiadamente enfadonho descrever todas as mudanças ocorridas, far-se-á menção apenas a duas ou três mudanças mais significativas, que ilustram as tendências dominantes nas respectivas fases.

Em 1975, decidiu-se [55] que as empresas com faturamento inferior a 150 mil ORTN estariam automaticamente liberadas do controle de preços. [56] Tratava-se, obviamente, de uma proposta liberalizante, isto é, procurava-se concentrar o esforço controlador no conjunto das empresas grandes; esta parece ser uma posição correta desde que ocorra uma das seguintes hipóteses: a) que as grandes em-

[55] Resolução CIP n.º 59, de 7 de agosto de 1975.

[56] Em abril de 1980, este limite corresponderia a cerca de 6,8 milhões de cruzeiros por mês. Observe-se que a indústria farmacêutica — que é provavelmente o setor mais complicado do ponto de vista do CIP — foi logo excluída desta norma. A Resolução CIP n.º 71, de 20 de outubro de 1975, estabelece que "as empresas fabricantes de produtos farmacêuticos ... deverão encaminhar consulta ao CIP sobre a forma de enquadramento a que ficarão sujeitas".

presas sejam líderes nos respectivos setores, sendo acompanhadas pelas menores nas elevações periódicas de preços; e b) que o grau de concorrência seja suficientemente forte entre as empresas menores, de modo a tornar desnecessário o controle de preços pelo Governo.

Com a reaceleração da inflação, a partir de 1976[57] revogaram-se as liberações automáticas para as empresas menores. Assim, através da Resolução CIP n.º 16, de 28 de março de 1978, firmou-se o princípio de que qualquer produto (ou empresa) poderia ser controlado (a) pelo CIP, ficando a liberação na dependência de uma decisão explícita do mesmo. Nos termos da Resolução n.º 16/78, dotou-se o CIP de maior flexibilidade para seguir "a orientação geral da política econômica do Governo Federal", pois a extensão do controle de preços pode ser ampliada ou reduzida a qualquer momento, sem qualquer restrição quanto à importância relativa do produto ou da empresa. No entanto, apesar desta mudança na legislação, não houve mudança significativa no universo sob controle, até abril de 1979, quando uma nova fase de rigidez é inaugurada.[58] A partir daí torna-se explícita a tentativa de voltar a utilizar o CIP no sentido de desacelerar as pressões inflacionárias.

3.5 — Tipos de processos analisados pelo CIP

Uma empresa que comece a operar numa escala suficientemente grande, num setor controlado pelo CIP, terá provavelmente de iniciar cedo seus contatos com este órgão, pois a fixação de seus preços dependerá de aprovação. Trate-se ou não de produtos novos no mercado, o CIP tenderá neste caso a basear sua decisão nos preços de empresas concorrentes que produzam os mesmos produtos ou seus similares.

[57] O Índice de Preços por Atacado (coluna 12), que cresceu menos de 30% em 1974 e 1975, superou a marca dos 40% em 1976 e em 1977.

[58] O conjunto de medidas então tomadas (abril de 1979) inclui a passagem de alguns setores — tratores, máquinas rodoviárias, eletroeletrônicos, etc. — do regime de liberdade vigiada ao da GB-1; foram também suspensos os estudos de reajustes a título de recuperação de rentabilidade e restringidos os valores nominais das margens de contribuição.

A fixação de preços de produtos novos colocados no mercado por uma empresa antiga seguirá, caso aqueles sejam também controlados, uma rotina própria dentro do CIP.[59] Neste caso, o critério por ele adotado é, normalmente, o de estabelecer um preço tal que possibilite o retorno do Ativo Operacional Líquido[60] da empresa em determinado número de anos (entre cinco e seis anos). Tanto podem ser considerados os valores globais da empresa — faturamento, Ativo Operacional, etc. — quanto utilizadas as informações específicas dos produtos que estão sendo lançados. Neste último caso, o CIP costuma aceitar os critérios de rateio usados pela empresa.

Nas fórmulas adotadas para determinar o preço suficiente para o retorno do Ativo Operacional Líquido em n anos a parcela do imposto de renda não é excluída do lucro; desta forma, o n verdadeiro é maior do que aquele que aparentemente se adota.

Como seria de esperar, no entanto, a grande maioria dos processos examinados pelo CIP trata de reajustes de preços de produtos que as empresas já produziam antes. Estes reajustes são regulados pela GB-1, mas existem também várias resoluções tratando de pontos específicos de sua implementação.[61]

[59] Várias resoluções do CIP tratam deste assunto. A Resolução n.º 72, de 20 de outubro de 1975, em seu artigo 2.º estabelece que "... entender-se-á por produto novo aquele que, não tendo sido fabricado anteriormente pela empresa, apresente estrutura, composição e características técnicas fundamentais diferenciadas dos demais produtos que integram a linha tradicional de produção da empresa". A referida resolução indica a série de informações que a empresa interessada deverá fornecer e permite ao CIP recusar a categoria de produto novo que a empresa pleteia. A indústria farmacêutica foi alvo de uma resolução específica — Resolução n.º 30, de 10 de junho de 1976 —, enquadrando os produtos novos deste setor. É interessante que, neste caso, uma simples mudança de embalagem ou de quantidade oferecida em cada embalagem seja suficiente para caracterizar um produto como novo.

[60] O Ativo Operacional Líquido não é, na realidade, a única opção, pois o Ativo Fixo pode, alternativamente, ser levado em conta. Por outro lado, quando o controle vai ser feito por margem de contribuição, tais critérios não se aplicam.

[61] Alguns exemplos a este respeito: a) os reajustes baseados em elevações de custos devidos a atos do Governo — tarifas de energia elétrica, desvalorização cambial, aumentos salariais por dissídios coletivos, etc. — são regidos pela Resolução n.º 4, de 21 de janeiro de 1970, tendo tramitação mais rápida, pois

Em termos genéricos, o CIP analisa um pedido de reajuste com ênfase em dois aspectos, a saber: trata, por um lado, de avaliar a suficiência e a precisão das informações prestadas; e, por outro, procura conceder reajustes tais que sejam mantidas as margens de rentabilidade usuais para a empresa (ou seja, reajustes proporcionais aos aumentos de custos).

O primeiro ângulo assinalado fica, necessariamente, entregue à capacidade do analista encarregado da tarefa. Seria impossível fixar normas para o julgamento sobre a validade das informações prestadas.[62] A manutenção das margens de rentabilidade seria, com informações perfeitas, uma mera questão de aritmética. Mas, mesmo supondo que as informações sejam aceitáveis, restam muitas questões em aberto para se implementarem as medidas de rentabilidade. A mais importante delas é a escolha do índice a ser utilizado.

O CIP vem adotando, basicamente, dois índices de rentabilidade em seu acompanhamento de preços; um deles, utilizado com mais freqüência, toma por base a relação $\frac{p - c}{c}$, onde p é o preço e c o custo médio total. O outro considera apenas os custos variáveis e é denominado no CIP de critério da margem de contribuição.[63]

independem de julgamento do Plenário; e b) os reajustes devidos a aumentos de custos financeiros causados pelo depósito compulsório para importações Resolução BACEN n.º 354/74 — são disciplinados pela Resolução CIP n.º 15-A de 17 de março de 1976, que exige processos separados para tratar desses repasses. Vários outros pontos estão regulados por normas específicas, mas não caberia aqui resumir todos eles. Assinale-se também que o regime de liberdade vigiada, que existiu até outubro de 1979, era uma alternativa ao esquema de autorização prévia da GB-1, continuando em vigor atualmente o regime da margem de contribuição, que é uma variante da GB-1.

62 Alguns critérios esparsos são, no entanto, aplicados. A mudança de fornecedor, por exemplo, tem de ser justificada perante o CIP. Tal critério procura evitar possíveis fraudes do tipo: uma mesma matéria-prima é comprada de dois fornecedores, a preços diferentes; embora as compras sejam quase totalmente feitas ao fornecedor de menor preço, utilizam-se as faturas do fornecedor que tem maior preço, inflando artificialmente o custo.

63 Assim chamado por se tratar de um cálculo que procura determinar a parcela do preço que contribui para a cobertura dos custos fixos e da margem de lucro, depois de deduzidos os custos variáveis.

O primeiro critério, que inclui os custos fixos, está implícito quando se refere à manutenção da margem bruta (*mark-up*).[64] Os mapas de custos da GB-1 são suficientes para a adoção deste critério. Assim, em épocas de controle brando, a aplicação de reajustes através do critério de margem bruta resume-se ao exame das informações prestadas, seguido de uma simples aritmética de repasses de aumentos de custos; em fases de controles mais rígidos, surgem limitações aos repasses, excluindo-se itens — despesas financeiras, por exemplo — dos cálculos.[65]

O critério da margem de contribuição é aplicado no cálculo dos reajustes de alguns produtos importantes, como cimento, pneumáticos, sabonetes, cremes dentais, etc. Genericamente, a margem de contribuição é a diferença entre a Receita Operacional Líquida e a soma dos Custos Variáveis de Fabricação com os Custos Proporcionais à Receita (comissões sobre vendas, por exemplo). A inclusão ou exclusão de diversos itens é, novamente, uma questão passível de gerar discordâncias; além disto, as Divisões do CIP utilizam critérios desiguais para reajustar os componentes da margem de contribuição.[66] Normalmente, são as próprias empresas que pleiteiam ser controladas pelo sistema da margem de contribuição; tal pedido

64 A fórmula genérica da margem bruta (*M*) é a seguinte:

$$M = \frac{\text{Receita Operacional Líquida} - \text{Custos Totais}}{\text{Receita Operacional Líquida}}$$

Tais conceitos estão sujeitos a variações de interpretação, e provavelmente existem diferenças dentro do próprio CIP, de uma Divisão para outra. Outro ponto que deve ser assinalado é que o CIP costuma dar tratamento especial a certos itens: os custos fixos são normalmente corrigidos pelas ORTN e a depreciação pelo índice da SEPLAN.

65 Embora não tenha sido baixada resolução portaria a respeito, o Plenário de Ministros, em abril de 1979, recomendou que se mantivesse congelada em cruzeiros a margem de contribuição (margem de lucro *mais* custos fixos), o que abrangeria todos os setores controlados. Se implementada esta recomendação, ocorreria sensível mudança de critério e, obviamente, redução das taxas de lucro.

66 Exemplos: a) no setor de borracha — Divisão I — reajusta-se a margem de contribuição duas vezes por ano, com bases nas ORTN; e b) a margem de contribuição na produção de cimento — Divisão VI — é recalculada anualmente, com base nos balanços das empresas.

pode ser devido apenas à simplificação que o sistema permite em termos de informações ao CIP, mas pode também ser indício de que as empresas usem corretamente a opção disponível, procurando elevar suas taxas de lucro.[67]

Outro tipo de processo analisado pelo CIP é o que trata da mudança de mapa de custos de determinada empresa. Esta pretensão recebe no CIP o nome de pedido de verticalização e tem a finalidade de atualizar a participação das diferentes parcelas do custo. As diferenças em relação ao mapa de custos original podem ser devidas a mudanças na tecnologia adotada ou a acentuadas divergências na elevação dos preços dos insumos utilizados. Do ponto de vista da operação do CIP estes são, no entanto, os processos menos relevantes.

Finalmente, caberia descrever os processos relativos aos pedidos de reajuste com base em perda de rentabilidade; para justificar o pedido as empresas procuram provar que a perda de rentabilidade deveu-se ao controle de preços. Como se trata de uma alegação que não pode ser descartada sem uma análise séria, existe uma Divisão na COESEF — Coordenadoria de Estudos Econômicos e Financeiros — que cuida somente deste tipo de estudo.[68]

A metodologia seguida para distinguir as causas da queda da rentabilidade ainda não está inteiramente consolidada no CIP; seu princípio geral, no entanto, consiste em isolar a parcela de responsabilidade do controle de preços no processo, atribuindo a parcela restante a outros fatores, tais como a ineficiência gerencial da empresa e a situação específica do mercado em que a empresa atua.

[67] Em princípio se poderia afirmar que o critério da margem de contribuição tende a ser mais vantajoso para qualquer empresa. Isto se deveria ao fato de só serem aí considerados os custos variáveis, juntamente com a prática adotada pelo CIP de indexar vários itens do custo fixo às variações das ORTN ou outros índices oficiais.

[68] Como subproduto dos "estudos de rentabilidade", o CIP ampliou consideravelmente seu estoque de informações sobre as empresas, pois a Resolução n.º 52, de 26 de setembro de 1974, passou a exigir de todas as empresas industriais um detalhado conjunto de dados, referido como "balanção".

Um documento elaborado no CIP,[69] baseado num "índice de ganhos de escala", propõe uma fórmula relativamente simples[70] para tratar o problema, cuja necessidade de informações é suprida pelos "balanções" que as empresas enviam anualmente ao órgão. Esta não é, obviamente, a única metodologia possível,[71] mas, para os fins práticos do CIP, ela parece ser suficiente, faltando apenas estabelecer seu uso como rotina básica no julgamento dos pedidos de reajuste para recuperação de rentabilidade.

É interessante notar que os critérios para tratamento dos processos de recuperação de rentabilidade não estão regulados por resoluções portarias do CIP, apesar de serem explicitamente mencionados em algumas resoluções.[72] O surgimento desses processos deve, portanto, ter tido origem em entendimentos verbais entre o CIP e as primeiras empresas interessadas.

Esta seção tratou das rotinas de atuação do CIP referentes ao setor industrial, mas cumpre ainda destacar que, embora este absorva enorme parcela do esforço do órgão, existem outras áreas da eco

69 R. Braule Pinto, *A Influência do CIP sobre a Rentabilidade das Empresas — Uma Tentativa de Quantificação* (Rio de Janeiro: CIP/CGPA, s./d.), mimeo.

70 Esta fórmula, que separa a queda de rentabilidade em dois componentes, é representada por:

$$a_{ij} = \frac{1}{G_{ij}} x \frac{C_{ij}}{P_{ij}}$$

onde a_{ij} é a variação do quociente custo total/receita total, G_{ij} é um índice de ganhos de escala, C_{ij} representa a variação do custo médio e P_{ij} mede a variação de preços (i e j são os anos extremos do período coberto). Braule Pinto, *op. cit.*, p. 3, argumenta que C_{ij}/P_{ij} "representa a influência do controle de preços sobre a rentabilidade", enquanto G_{ij} seria a expressão do esforço empresarial no sentido de conter custos".

71 C. R. Contador, por exemplo, desenvolveu uma metodologia alternativa que também poderia ser implementada. Ver C. R. Contador, "Eficiência Empresarial e Controle de Preços: Uma Sugestão ao CIP" (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, maio de 1979), mimeo.

72 A Resolução CIP n.º 10, de 4 de fevereiro de 1975, por exemplo, estabelece que os pedidos de recuperação de rentabilidade das empresas em regime de liberdade vigiada deverão ser objeto de processos específicos, que dependerão de aprovação, não podendo levar a reajustes automáticos (que é a característica da liberdade vigiada).

nomia que são controladas. Neste contexto, sobressaem os seguintes tópicos: a) fixação de margens de comercialização para diversos produtos, como, por exemplo, alguns materiais de construção e chapas de aço inoxidável; b) regulamentação das vendas a prazo, a partir de 1978; e *c*) participação legal nos tabelamentos da SUNAB referentes a supermercados, tinturarias, cinemas, etc., através do esquema conhecido como tabela CIP-SUNAB.

O controle de entidades governamentais, como a fixação de tarifas de energia elétrica, de fretes marítimos e de preços de derivados de petróleo, seria um capítulo à parte, pois o papel do CIP varia bruscamente ao longo do tempo. Em 1977, por exemplo, estabeleceu-se que: a) a fixação ou o reajustamento de qualquer preço ou tarifa por órgãos da administração federal, direta ou indireta, dependeria sempre da prévia homologação do Ministro da Fazenda; e que b) antes da aprovação final dos preços e tarifas fixados na órbita da administração federal, direta ou indireta, estadual ou municipal, os respectivos estudos deveriam ser submetidos à apreciação do CIP.[73] Mas sabe-se que em todos os casos mais importantes o jogo político, englobando considerações fora da órbita de um setor específico, supera os aspectos técnicos de um estudo. Portanto, fica sempre ambígua a possibilidade de o CIP determinar os reajustamentos pedidos por entidades governamentais.

Na próxima seção são apresentadas evidências empíricas relativas à atuação do CIP no período recente.

4 — Atuação do CIP e evolução dos preços industriais

4.1 — Considerações gerais

O objetivo desta seção era, inicialmente, algo ambicioso: tratar-se-ia de medir a eficiência da atuação do CIP na execução dos controles

[73] Decreto n.º 79.705, de 18 de maio de 1977.

de preços, do ponto de vista da política de combate à inflação adotada pelo Governo em anos recentes.

Examinada a literatura relevante, concluiu-se que, teoricamente, a maneira mais correta de avaliar o êxito de uma política de controles seria através de simulações que permitissem estimar a trajetória da inflação na ausência dos controles impostos. Um razoável número de trabalhos nesta linha já foi realizado nos Estados Unidos, sendo utilizadas várias categorias de modelos para construir a trajetória hipotética da inflação caso os controles não tivessem sido aplicados. [74]

O uso de modelos de simulação no exame dos efeitos dos controles de preços não é, todavia, uma prática isenta de controvérsias. McGuire, por exemplo, afirma que, "dado o atual estado de conhecimento, é provável que não possamos ter muita confiança em quaisquer estimativas dos efeitos de um programa de controles". [75] Oi, por outro lado, após analisar boa parte dos trabalhos disponíveis nessa área, lamenta ". . . não poder oferecer ao leitor um modelo e um método de estimação reconhecidamente melhores para se atingir o objetivo de medir o impacto dos controles", [76] capazes de suprir as deficiências observadas.

Além dos problemas metodológicos apontados na literatura, [77] a aplicação de um modelo de simulação ao estudo dos controles de preços no Brasil enfrentaria a seguinte dificuldade: no passado recente — digamos, a partir de 1960 — período para o qual se poderia dispor de informações, os controles de preços foram sistematicamente aplicados. Os tabelamentos da SUNAB, a fixação de tarifas de energia elétrica, a determinação de preços do aço e derivados de

[74] Cf., por exemplo, K. Brunner e A. H. Meltzer (eds.), *The Economics of Price and Wage Controls* (North-Holland, 1976). Nesta coletânea encontram-se modelos estruturais, estáticos, do tipo ARIMA, com distintos graus de sofisticação teórica.

[75] Cf. T. W. McGuire, "On Estimating the Effects of Controls", *in* Brunner e Meltzer (eds.), *op. cit.*, p. 119.

[76] Cf. W. Y. Oi, "On Measuring the Impact of Wage-Price Controls: A Critical Appraisal", *in* Brunner e Meltzer (eds.), *op. cit.*, p. 47.

[77] As críticas a este respeito dão grande ênfase a problemas econométricos, como o da instabilidade dos parâmetros e o da autocorrelação dos resíduos.

petróleo, os fretes ferroviários e marítimos, os preços do açúcar e do café são apenas alguns exemplos de intervenção governamental no domínio dos preços. Desta forma, teria um sentido bastante limitado escolher qualquer subperíodo recente como base das projeções, ou seja, o período anterior à introdução do controle de preços.

Abandonada a hipótese de algum tipo de simulação, estreita-se, necessariamente, a possibilidade de explorar analiticamente o impacto dos controles de preços impostos. Mas, ainda assim, acredita-se que os resultados apresentados a seguir sirvam para extrair algumas conclusões a respeito do papel do CIP, órgão que vem executando uma parcela substancial dos controles de preços no País nos últimos 12 anos.

4.2 — Procedimentos adotados

A idéia do exercício realizado consiste em comparar a evolução dos preços controlados pelo CIP com índices de preços semelhantes, que incluam preços não controlados pelo órgão. Caso sejam observados reajustes concedidos pelo CIP inferiores às elevações dos preços não controlados, [78] a atuação do órgão será considerada tanto mais efetiva quanto maiores forem as diferenças encontradas. A situação inversa — reajustes do CIP maiores que a alta dos preços não controlados — sugeriria que o controle exercido tem sido, no mínimo, redundante.

Dois conjuntos de informações são utilizados: em primeiro lugar, consideram-se os levantamentos mensais que o CIP realiza, incluindo todos os produtos controlados que entram na composição do IPA-DI; [79] e tomam-se, por outro lado, informações anuais — período 1976/78 — referentes a setores da indústria de transformação.

Os resultados que se apresentam a seguir devem ser examinados levando em conta que eles refletem subestimativas do impacto do

[78] A expressão "não controlados" engloba preços realmente livres e aqueles controlados por outros órgãos do Governo (como o IAA e o CNP).

[79] Índice de Preços por Atacado — Disponibilidade Interna, da Fundação Getulio Vargas.

controle de preços. O fundamento desta afirmativa é a hipótese de que os controles não geram um efeito perverso; em outras palavras, acredita-se que na ausência dos controles os preços teriam, em média, crescido mais rapidamente. Esta é uma hipótese não testada, mas sua aceitação depende apenas de se atribuir um mínimo de racionalidade ao desempenho dos responsáveis pelos controles.

4.3 — Reajustes mensais do CIP e evolução do IPA

A Tabela 1 resume as comparações mensais entre reajustes do CIP e elevações de preços dos produtos não controlados, tendo por base o conjunto de produtos que compõem o IPA-DI. O período coberto vai de janeiro de 1977 a setembro de 1979.

A primeira impressão que se forma, ao comparar as colunas (C) e (E), é a de que o CIP teve grande sucesso no período, pois seus reajustes (C) situam-se em níveis significativamente inferiores aos dos aumentos dos produtos não controlados pelo órgão (E).[80] Diversas observações mensais apontam na direção contrária,[81] mas das 11 médias trimestrais disponíveis apenas três mostram reajustes do CIP superiores às elevações de preços dos demais produtos; as acumulações anuais apresentam uma clara visão favorável ao CIP em seu papel de desacelerador da inflação.

Algumas qualificações, no entanto, devem ser feitas antes de se concluir sobre o tema; elas se relacionam à composição da amostra.

A consideração das colunas (G) e (H) da Tabela 1 dá uma primeira indicação a este respeito. A influência das elevações de preços

[80] A coluna (E) foi calculada como resíduo, através da seguinte fórmula:

$$(E_i) = \frac{(A_i) - P_i \ x \ (C_i)}{1 - P_i}$$

onde P_i é o somatório dos ponderadores dos produtos que entram no IPA-DI, e são controlados pelo CIP, e i refere-se ao mês em questão. P_i varia toda vez que o CIP enquadra (libera) novos produtos ou empresas no (do) controle de preços.

[81] As variações mensais podem ser algo desencontradas, uma vez que as coletas da FGV não captam necessariamente os reajustes no mês em que eles são concedidos.

Tabela 1

Reajustes concedidos pelo CIP e evolução do IPA-DI

Meses/Anos	Índice de Preços por Atacado — Disponibilidade Interna[a]		Média dos Reajustes Concedidos pelo CIP[b]		Elevações de Preços dos Produtos não Controlados pelo CIP[b]		IPA — Disponibilidade Interna Exceto Produtos Alimentares[b]	
	Mensais (A)	Médias Trimestrais (Simples) (B)	Mensais (C)	Médias Trimestrais (Simples) (D)	Mensais (E)	Médias Trimestrais (Simples) (F)	Mensais (G)	Médias Trimestrais (Simples) (H)
Janeiro	3,018		3,184		2,928		3,074	
Fevereiro	2,832	3,375	1,266	2,608	3,685	3,793	3,380	2,863
Março	4,274		3,374		4,765		2,135	
Abril	4,374		2,578		5,353		3,514	
Maio	3,316	3,098	2,377	2,245	3,759	3,545	3,936	3,077
Junho	1,605		1,779		1,523		1,780	
Julho	1,912		1,632		2,044		1,931	
Agosto	0,897	1,448	0,445	0,997	1,110	1,661	1,496	1,966
Setembro	1,536		0,914		1,829		2,470	
Outubro	2,309		3,593		1,704		2,436	
Novembro	2,568	2,334	1,129	2,611	3,246	2,203	2,048	1,955
Dezembro	2,124		3,112		1,658		1,380	
1977	35,413		28,478		39,158		33,890	
Janeiro	3,046		3,843		2,680		2,650	
Fevereiro	3,605	3,354	1,124	2,382	4,743	3,799	2,617	2,677
Março	3,410		2,178		3,975		2,764	
Abril	3,567		2,340		4,130		2,780	
Maio	3,444	3,530	1,953	2,803	4,128	3,864	2,085	2,356
Junho	2,580		4,115		3,334		2,202	
Julho	2,547		2,597		2,524		2,353	
Agosto	2,839	2,677	1,575	2,697	3,419	2,668	2,954	2,861
Setembro	2,645		3,920		2,060		3,275	
Outubro	3,249		1,932		3,853		3,331	
Novembro	3,039	2,552	2,909	2,978	3,099	2,357	3,215	2,804
Dezembro	1,369		4,092		0,120		1,867	
1978	43,017		37,832		45,346		37,245	
Janeiro	3,423		1,772		4,185		3,954	
Fevereiro	3,670	4,357	2,816	2,832	4,064	5,061	3,500	4,200
Março	5,978		3,908		6,933		5,145	
Abril	3,779		1,851		4,668		3,712	
Maio	2,005	3,118	3,736	2,667	1,206	3,325	2,491	3,350
Junho	3,569		2,413		4,102		3,846	
Julho	4,296		4,650		4,133		2,673	
Agosto	6,226	6,258	5,109	4,293	6,741	7,164	6,410	6,309
Setembro	8,251		3,121		10,617		9,844	
1979[c]	49,409		33,449		57,195		49,861	

FONTES: Coluna (C) — CIP; demais colunas — *Conjuntura Econômica.*

[a]Inclui os fatores denominados "acidentais".

[b]Ver Apêndice sobre os detalhes dos cálculos.

[c]Janeiro/setembro.

dos gêneros alimentícios [82] foi excluída destas informações, o que poderia ser justificado por duas razões, a saber: a) o subconjunto dos produtos alimentares apresenta um comportamento algo errático em termos de variação de preços; e b) é muito baixa a incidência do controle do CIP sobre os produtos alimentares. [83]

Desta forma, é mais pertinente comparar os reajustes do CIP (C) com o IPA-DI quando são excluídos os produtos alimentares (G), observando-se que neste caso as diferenças são substancialmente reduzidas. [84] Os derivados de petróleo formam outro conjunto importante de produtos que o CIP não controla e, ao mesmo tempo, pesam consideravelmente no IPA-DI. [85]

Afora a hipótese de conceder subsídios em nível adequado, o Governo tem pouco controle sobre a evolução dos preços dos derivados de petróleo e dos produtos alimentares. [86] Existe nesta afirmativa um aparente paradoxo, pois os derivados de petróleo têm seus preços tabelados pelo Governo; mas, como os custos de importação de petróleo são determinados no mercado internacional, sem interferên-

[82] A coluna (G) foi obtida através da seguinte fórmula:

$$G_i = \frac{(A_i) - P'_i \; x \; K_i}{1 - P'_i}$$

onde i representa o mês considerado, $K_i = (1 + r_i)$, sendo r_i a taxa de crescimento dos preços dos gêneros alimentícios, e P'_i o somatório dos ponderadores — relativos ao IPA-DI — destes produtos; r_i era extraída da coluna 14 de *Conjuntura Econômica*, passando, a partir de agosto de 1979, à coluna 6 do IPA-DI.

[83] Enquanto a média geral desta incidência é de aproximadamente um terço do IPA-DI (cerca de 50% sem os produtos alimentares), ela é da ordem de 7% para os produtos alimentares.

[84] Considerando-se janeiro de 1977 = 100, são obtidos os seguintes índices para setembro de 1979: a) média dos reajustes do CIP, coluna (C): 236; b) produtos não controlados, coluna (E): 318; e c) produtos não controlados, exclusive alimentos, coluna (G): 275.

[85] A gasolina, os óleos diesel e combustível e o querosene representam 5,2% do IPA-DI. Não é possível, com as informações publicadas em *Conjuntura Econômica*, expurgar os efeitos das elevações de preços dos derivados de petróleo sobre o IPA-DI.

[86] Apenas 19% dos produtos alimentares são representados pelos ponderadores dos produtos com algum grau de industrialização, cujo comportamento é mais previsível.

cia do Governo brasileiro, é fácil perceber que a margem de manobra possível é a de fixar as datas de reajustes, dentro de limites de dias ou meses. Os produtos alimentares *in natura* podem sofrer bruscas variações de preços devidas a flutuações da oferta; apenas medidas de médio e longo prazos, procurando reduzir essas flutuações, terão impacto significativo sobre a evolução dos preços dos produtos alimentares.

Os comentários acima indicam que a comparação das colunas (C) e (E) da Tabela 1 leva indevidamente a uma visão favorável sobre a atuação do CIP, pois os preços dos principais produtos excluídos do controle daquele órgão vêm apresentando uma trajetória especialmente irregular; pode-se ainda supor que os resultados seriam semelhantes se o CIP controlasse as elevações de preços daqueles produtos.

Mas, por outro lado, do confronto das colunas (C) e (G) [87] conclui-se que no período (janeiro de 1977/setembro de 1979) o CIP concedeu reajustes ligeiramente inferiores aos aumentos dos preços dos produtos similares que não controla. A fim de se obter uma avaliação mais confiável, ou seja, aquela em que os produtos são grupados em subconjuntos mais homogêneos, passemos a considerar, na próxima subseção, as informações anuais disponíveis.

4.4 — Reajustes anuais do CIP e evolução do IPA — Oferta Global [88]

A Tabela 2 foi basicamente elaborada a partir de informações disponíveis no CIP, tendo sido feitos vários cálculos para se atingirem

[87] A exclusão dos produtos alimentares — coluna (G) — resolve grande parte do problema da não-homogeneidade da amostra de produtos, pois enquanto o somatório dos ponderadores daqueles produtos chega a 40% do total — cerca de 32% do total para os produtos *in natura* — os ponderadores dos principais derivados de petróleo somam em torno de 5% do total. Percentagens relativas ao IPA-DI = 100.

[88] A mudança de conceito — Disponibilidade Interna x Oferta Global — prende-se exclusivamente à disponibilidade de informações. O CIP realiza suas comparações com base no IPA-DI e a FGV publica informações setoriais — enfoque desta seção — relativas ao conceito da Oferta Global.

os resultados ora apresentados.[89] Tais resultados foram, resumidamente, obtidos da seguinte forma: a) selecionou-se uma amostra das maiores empresas de cada setor, responsáveis por, no mínimo, 70% do faturamento do respectivo setor;[90] b) foram coletadas para essas empresas informações referentes ao faturamento por linha de produção e aos reajustes concedidos pelo CIP para cada produto controlado; e c) os reajustes médios de cada produto setor foram obtidos pela ponderação dos reajustes individuais (produto X, empresa Y), considerando-se os faturamentos respectivos como pesos. As Tabelas 3 e 4 tratam de aspectos parciais da Tabela 2.

As colunas (A) e (B) da Tabela 2 mostram, para cada um dos setores considerados, respectivamente, a média dos reajustes concedidos pelo CIP e o crescimento do IPA (em forma de índice, estes dados são reproduzidos na Tabela 3). Constata-se que ao longo do triênio 1976 78 o CIP concedeu, em média, reajustes 2,9% inferiores aos aumentos do IPA.[91]

Ao longo de três anos, uma diferença de 2,9% pode ser desprezada, considerando-se que os reajustes do CIP e as elevações do IPA foram equivalentes. Mas, por outro lado, as variações em torno da média — coluna (G), Tabela 3 — são bastante significativas. Os pontos extremos de espectro mostram que a indústria farmacêutica foi a maior perdedora[92] no período, cabendo à indústria de celulose, papel e papelão os maiores ganhos (a primeira teria perdido cerca de 22%, enquanto a última teria ganho cerca de 14%).

As informações que estão sendo manipuladas são insuficientes para esclarecer o significado real destas aparentes perdas (ou ganhos). Neste ponto é possível apenas afirmar que, considerados os

89 Estes cálculos estão descritos no Apêndice.

90 Esta amostra foi formada por 350 empresas (ver Apêndice).

91 Ver, na Tabela 3, a posição representada pelo cruzamento da última linha com a última coluna.

92 Esta conclusão merece mais reservas do que as demais, pois, uma vez que a indústria farmacêutica não consta do IPA, trabalhou-se com uma *proxy* para esta informação, recaindo a escolha na média dos demais setores. Note-se também que os conceitos de perdas e ganhos só se referem à comparação entre controlados e não controlados, não tendo relação com a evolução das respectivas rentabilidades. São, portanto, conceitos muito imprecisos.

Tabela 2

Reajustes concedidos pelo CIP e evolução do IPA — Oferta Global

Setores/Anos	Média dos Reajustes Concedidos pelo CIP (A)	IPA — Oferta Global (B)	Reajustes do CIP por Acordos Setoriais (C)	Reajustes do CIP por Empresa (D)	Reajustes do CIP (Critério GB — 01/68) (E)	Reajustes do CIP (Critério Margem de Contribuição) (F)	Faturamento[a] (Cr$ 1.000.000,00 de 1977) (G)
Minerais Não-Metálicos							
1976	31,6	37,8	32,0	30,6	28,2	34,4	
1977	39,9	42,3	38,8	42,4	40,1	39,7	17.487
1978	36,7	37,0	36,1	38,0	36,8	36,6	
Metalúrgica							
1976	29,3	32,6	28,6	32,5	29,3	—	
1977	41,5	31,6	42,0	39,3	41,5	—	39.218
1978	37,4	28,9	37,4	37,6	37,4	—	
Mecânica/Material Elétrico/Material de Transporte							
1976	31,3	33,1	28,5	32,5	L.V.[b]	L.V.[b]	
1977	38,2	40,6	33,8	39,8	L.V.[b]	L.V.[b]	24.199
1978	33,0	38,5	28,2	35,1	L.V.[b]	L.V.[b]	
Papel, Papelão e Celulose							
1976	36,0	18,8	35,0	38,0	36,0	—	
1977	37,3	39,8	40,6	31,2	37,3	—	9.308
1978	37,8	33,9	34,5	47,5	37,8	—	
Borracha							
1977	46,1	46,1	45,7	54,1	—	46,1	15.396
1978	32,0	39,2	31,9	34,1	—	32,0	
Química/Perfumaria/Produtos de Matérias Plásticas							
1976	37,0	39,5	31,3	39,4	38,3	29,3	
1977	28,9	44,3	41,7	21,9	27,8	35,1	14.603
1978	31,9	32,5	40,5	26,5	30,3	41,5	
Farmacêutica							
1976	24,7	—	24,7	—	—	—	
1977	31,9	—	31,9	—	—	—	10.373
1978	29,1	—	29,1	—	—	—	
Têxtil							
1976	52,5	48,0	54,0	27,2	52,5	—	
1977	27,2	35,5	25,9	43,9	27,2	—	9.304
1978	48,5	29,7	50,1	27,6	48,5	—	
Produtos Alimentares							
1976	44,9	35,4	45,2	44,0	44,9	—	
1977	44,2	40,6	47,5	35,0	44,2	—	10.313
1978	40,7	46,0	40,3	41,7	40,7	—	
Bebidas							
1977	43,1	43,3	43,1	—	43,1	—	8.459
1978	37,2	46,5	37,2	—	37,2	—	
Total							
1976	33,7	36,5 (36,6)[c]	33,1	34,6	35,4	33,5	
1977	38,7	39,8 (39,7)[c]	39,8	35,9	38,3	43,0	158.660
1978	36,0	36,0 (36,4)[c]	36,4	35,2	37,9	34,4	

FONTES: Coluna (B): *Conjuntura Econômica*, IPA — Oferta Global, colunas relevantes (entre 53 e 94); demais colunas: CIP.

[a] Faturamento global das empresas controladas pelo CIP em cada setor.
[b] L.V. — refere-se ao regime de liberdade vigiada, bastante comum neste "setor", no período.
[c] Os números entre parênteses referem-se à Coluna 53 da *Conjuntura Econômica;* aqueles fora dos parênteses são médias ponderadas dos setores considerados nesta tabela.

TABELA 3

Índices para o período 1976/78
(1975 = 100)

Setores	1976 CIP (A)	1976 IPA (B)	1977 CIP (C)	1977 IPA (D)	1978 CIP (E)	1978 IPA (F)	1978 IPA/CIP (G)
Farmacêutica[a]	124,7	—	164,5	—	212,3	—	1,222
Química/Perfumaria/Plásticos	137,0	139,5	176,6	201,3	232,9	266,7	1,145
Mecânica/Material Elétrico/Material de Transporte	131,3	133,1	181,5	187,1	241,3	259,2	1,074
Minerais Não-Metálicos	131,6	137,8	181,1	196,1	251,7	268,6	1,067
Bebidas	133,7[b]	129,5	191,3	185,6	262,5	271,9	1,036
Borracha	133,7[b]	128,9	195,3	188,3	257,8	248,6	0,964
Produtos Alimentares	111,9	135,4	208,9	190,4	294,0	277,9	0,945
Têxtil	152,5	148,0	194,0	200,5	288,1	260,1	0,903
Metalúrgica	129,3	132,6	183,0	174,5	251,4	224,9	0,895
Papel e Papelão	136,0	118,8	186,7	166,1	257,3	222,4	0,864
Média	133,7	136,5	185,4	190,8	252,2	259,5	1,029

FONTE: Tabela 2. CIP = coluna (A); IPA = coluna (B).

[a] Não consta do IPA; desta forma, para cálculo da última coluna tomou-se como base a média do IPA.

[b] Na ausência de informações referentes a 1976, utilizou-se a média dos demais setores.

mercados setoriais, o CIP teve atuação diferenciada em relação a eles, pois os reajustes concedidos foram superiores, equivalentes ou inferiores às elevações dos preços não controlados por este órgão. É possível que esta constatação envolva algo mais substancial, no sentido de o controle de preços estar influindo sobre o grau de capitalização das empresas (setores) e, por esta via, funcionar como mecanismo de política industrial; pois, se alguns setores são relativamente privilegiados ao longo do tempo, haverá tendência a torná-los mais atraentes, captando novos investimentos.

Uma vez que estas especulações ficarão sem resposta fundamentada, caberia voltar ao tema central, ou seja, à questão das pressões inflacionárias. Aqui o que realmente interessa é o resultado médio dos setores, pois é esta média que dá uma idéia do possível impacto do CIP no combate à inflação.[93] Voltamos assim ao diferencial

[93] Apesar de o CIP controlar alguns preços na área de comércio e serviços, este órgão dedica-se essencialmente ao setor industrial; em 1970, os setores aqui considerados eram responsáveis por cerca de 85% do valor adicionado pela indústria de transformação. Cf. *Conjuntura Econômica*, vol. 31, n.º 7 (julho de 1977).

observado de 2,9% no triênio 1976/78, e verifica-se que este diferencial — reajustes do CIP inferiores aos aumentos dos produtos não controlados — foi declinante no período: 8,3% em 1976, 2,8% em 1977 e nulo em 1978. Tal observação indicaria que o CIP é parte de um instrumental flexível, ficando os resultados obtidos na dependência da orientação que é dada ao órgão.

Ao que parece, por volta de 1972/73, com metas estritas sobre o nível desejado de inflação, os reajustes concedidos chegaram a deixar determinados setores em situação precária, só aliviada a partir de 1974, com a mudança de Governo.[94] A partir do último trimestre de 1979 a situação passou a caminhar em direção ao arrocho do início da década, tendo como causa a exacerbação das pressões inflacionárias.

Embora não disponhamos de informações precisas, anteriores a 1976, há indícios de que houve relativa estabilidade na intensidade do controle entre 1974 e 1976. Em 1977, observa-se um relaxamento geral do controle de preços,[95] provavelmente responsável pela tendência declinante do diferencial.

Desta forma, considerado apenas o desempenho efetivo do órgão — retratado pelos resultados acima — no triênio, é forçoso concluir que houve algo como um acompanhamento de preços ao longo do período, não podendo ser caracterizada uma vitoriosa ação antiinflacionária.[96]

A Tabela 4 destaca os diferentes regimes de controle executados pelo CIP. Figuram, por um lado, os acordos setoriais — linha (D) — em confronto com o controle por empresa — linha (E). E, por outro lado, constam o critério da margem de contribuição — linha (G) — em contraste mais direto com o enquadramento segundo as

[94] O setor de cimento foi, a este respeito, o exemplo mais marcante, segundo informações verbais colhidas no CIP.

[95] Datam do primeiro semestre de 1977 várias resoluções do CIP liberando alguns setores (indústria automobilística, por exemplo) e colocando outros sob o regime de liberdade vigiada.

[96] Ressalte-se mais uma vez que se trata de algo totalmente desconhecido qual teria sido a trajetória dos preços na ausência deste acompanhamento. Em outras palavras, só pelo fato de o CIP atuar devem existir efeitos antiinflacionários que não são captados pelos indicadores utilizados.

TABELA 4

Índices para o período 1976/78
(1975 = 100)

Conceitos	1976	1977	1978
I — IPA — Oferta Global................			
(A) Coluna 53, *Conjuntura Econômica*..	136,6	190,8	260,3
(B) Setores Incluídos na Tabela 2.....	126,5	190,8	259,5
II — CIP[a]			
(C) Média Global dos Reajustes.......	133,7	185,4	252,2
(D) Acordos Setoriais.................	133,1	186,1	253,8
(E) Controle por Empresa............	134,6	182,9	247,3
(F) Regime da GB-01/68..............	135,4	187,3	258,2
(G) Regime da Margem de Contribuição..	133,5	190,9	256,6
(H) "Liberdade Vigiada"[b].............	131,3	181,5	241,3
(I) Indústria Farmacêutica..........	124,7	164,5	212,3

FONTE: Tabela 2.

[a] As linhas (D) e (E), por um lado, e (F), (G), (H) e (I), por outro, ponderadas pelos faturamentos relativos a cada regime de controle, resultam na média global da linha (C).

[b] Refere-se ao "setor" mecânica/material elétrico/material de transporte; as aspas são explicadas pelo fato de a liberdade vigiada não se limitar a este "setor" e, ao mesmo tempo, não se tratar do único regime de controle do "setor"

normas da GB-01/68 — linha (F) — aparecendo isoladamente a indústria farmacêutica e o "setor" mecânica/material de transporte/material elétrico — coluna (H) — que, pela maior incidência, caracterizaria o regime de liberdade vigiada. As características principais dos critérios do CIP já foram apresentadas na Seção 3, mas um breve resumo é novamente feito a seguir.

Os acordos setoriais e o controle por empresa diferem entre si apenas quanto ao universo ao qual serão aplicados os reajustes. No controle por empresa, esta é tomada individualmente, ficando os reajustes na dependência do aumento de seus custos; os acordos

setoriais, por outro lado, aplicam-se a grupos de empresas de um mesmo setor, estabelecendo-se reajustes que "em média" [97] sejam adequados ao setor.

O enquadramento de uma empresa (setor) no regime da GB-01/68 [98] é a regra geral do CIP; este regime exige o fornecimento de mapas completos de custos, através dos quais são computados os percentuais dos reajustes. O critério de margem de contribuição é operado com mapas de custos simplificados, compostos apenas pelos custos diretos. [99]

A indústria farmacêutica vem sendo controlada por um regime especial — em forma de acordo setorial — que, com base em dados de balanços de algumas dezenas de empresas, procura estabelecer o nível de receita suficiente para permitir o retorno do ativo operacional médio em certo número de anos. [100]

A característica da liberdade vigiada era a permissão de que os reajustes fossem praticados antes de o CIP se pronunciar a respeito do pedido. [101]

Há uma grande variedade de combinações possíveis entre os esquemas vigentes no CIP. Esta diversidade de combinações poderia, eventualmente, levar a um maior ou menor controle em distintos setores, dependendo da combinação que prevalecesse. A explicação das diferenças observadas na última coluna da Tabela 3 talvez pudesse basear-se nesse ponto. Mas não parece ser este o caso, pois, conforme se mostra na Tabela 4, os reajustes são razoavelmente semelhantes para os diferentes regimes.

97 Não se trata, necessariamente, de média (ponderada) entre as empresas. Dependendo da situação pode-se, por exemplo, dar reajustes necessários à sobrevivência das empresas em pior situação. A média é, no entanto, efetivamente usada com bastante freqüência.

98 Portaria Interministerial GB-01, de 5 de janeiro de 1968.

99 O excedente (preço — custos diretos) seria a parcela de lucros mais a "contribuição" para cobertura dos custos fixos.

100 O número que vem sendo utilizado é o de seis anos. Nos últimos anos, vêm sendo concedidos dois reajustes por ano ao setor.

101 Fora da liberdade vigiada, o CIP tem 45 dias para decidir sobre a concessão de qualquer reajuste pedido.

A indústria farmacêutica recebeu, aparentemente, o tratamento mais rígido no período, obtendo reajustes substancialmente inferiores aos dos demais setores. Deve-se assinalar, no entanto, que este setor utiliza com grande freqüência a possibilidade de lançamento de novos produtos,[102] sendo de supor que este artifício traga benefícios consideráveis às empresas envolvidas. A um produto novo — seja ele essencialmente novo, seja uma mera mudança de embalagem — é associada uma nova estrutura de custos, fixando-se um novo preço. Portanto, é válido supor que os laboratórios só utilizem os lançamentos em proveito próprio. Os prováveis ganhos com sucessivos lançamentos não são captados pelas taxas de reajustes. Desta forma, ainda que não se disponha de informações sobre a importância relativa dessa prática, pode-se concluir que existe menor rigidez no regime especial de controle da indústria farmacêutica do que sugerem os dados apresentados.

A utilização imprecisa do "setor" mecânica material de transporte/material elétrico para ilustrar os resultados da liberdade vigiada[103] produziu reajustes só superiores aos da indústria farmacêutica. Não existe aí qualquer motivo especial de surpresa, pois o enquadramento nesse regime não significa afrouxamento do controle em si; a possível vantagem para a empresa reside na antecipação dos aumentos pretendidos, que podem ser postos em prática tão logo o pedido dê entrada no CIP.[104] A antecipação de 45 dias nos reajustes deve ter um impacto considerável sobre o faturamento, e é possível que as empresas mantidas em regime de liberdade vigiada consigam,

[102] A Resolução CIP n.º 30, de 10 de junho de 1976, permite que sejam caracterizados como produtos novos: ... d) nova embalagem de acondicionamento; e) modificação de quantidade oferecida em cada embalagem.

[103] Conforme ressalva feita anteriormente, embora neste "setor" a liberdade vigiada tenha sido aplicada com maior freqüência, o regime não se limitou ao mesmo. Por outro lado, nem todos os produtos do "setor" estiveram sob o regime de liberdade vigiada. Trata-se, portanto, de uma caracterização imprecisa.

[104] Quando o CIP não concorda com os percentuais solicitados, os preços teriam de ser modificados, ocasionando diversos problemas às empresas. Para fugir a estes percalços, as empresas passaram a adotar a prática de só reajustarem seus preços em 80% dos percentuais solicitados, até a decisão do CIP.

ceteris paribus, melhores resultados no final de um exercício com reajustes ligeiramente inferiores aos de outras sob o regime de autorização prévia. [105]

As comparações entre os esquemas mais freqüentes no CIP — acordos setoriais x controle por empresa e margem de contribuição x regime GB-01/68 — indicam que as divergências observadas são inexpressivas. Os reajustes acumulados nos três anos atingiram 154% no caso dos acordos setoriais, 147% para as empresas controladas individualmente, 158% sob o regime da GB-01/68 e 157% no caso da margem de contribuição. [106]

Tais resultados indicam que o CIP vem atuando com razoável consistência, pois formas bastante distintas de enquadramento levaram a resultados globais basicamente equivalentes. É até provável que grupos de empresas tenham, por exemplo, se beneficiado por terem sido enquadradas no regime da margem de contribuição. [107] Mas, se ocorreram diferenças mais substanciais em casos isolados, verifica-se que as médias convergiram satisfatoriamente. [108]

105 Um simples exercício mostra de forma clara esta afirmativa. Foram feitas as seguintes suposições: a) uma empresa sob liberdade vigiada e outra sob o regime de autorização prévia teriam ambas um faturamento contínuo mensal de 100, na ausência de reajustes; e b) são pedidos nas mesmas datas quatro reajustes durante o ano (fevereiro, maio, agosto e novembro), sendo todos os percentuais concedidos pelo CIP. Com os números utilizados, os reajustes montaram a 44,8 e 54,2% ao ano, respectivamente para a empresa sob liberdade vigiada e para aquela sob o regime de autorização prévia. Apesar desta diferença, (de cerca de 21%), o faturamento anual da empresa sob liberdade vigiada teria sido superior ao da outra (2,7% maior, no exemplo construído).

106 A amostra utilizada gerou a seguinte distribuição de faturamento por regime de controle: 70% de acordos setoriais, contra 30% de controle por empresa; 78% da GB-01/68, contra 22% da margem de contribuição.

107 O benefício seria obtido na hipótese de a alternativa da GB-01/68 gerar reajustes menores. Como os itens de custo considerados são diferentes, tal ocorrência é sempre possível.

108 A semelhança dos resultados para diferentes regimes, que consideramos indicar consistência na atuação do CIP, foi interpretada por um leitor não identificado (*referee*) como uma sugestão de "... ausência de critérios mais rigorosos para avaliação dos pedidos de reajustes". Tal interpretação, ainda que não possa ser frontalmente recusada, implicaria atribuir a uma mera coincidência as semelhanças encontradas e, segundo acreditamos, subestimaria a capacidade técnica do CIP.

5 — Considerações finais

A Seção 2 consistiu num breve apanhado histórico sobre a intervenção governamental no domínio dos preços; sua finalidade básica foi a de mostrar a continuidade desta prática ao longo das últimas décadas. Trata-se de um fato amplamente conhecido, mas considerou-se conveniente registrá-lo neste trabalho.

A Seção 3 discutiu o período mais recente, a partir de 1965, quando foi instituído o controle voluntário da CONEP; a maior parte dessa seção, no entanto, foi dedicada ao CIP e sua organização atual.

Uma única conclusão emerge das duas seções resumidas acima: sucessivos governos brasileiros, de tendências políticas variadas, ampliaram sempre, após 1930, a abrangência dos controles de preços. A julgar pelas estruturas administrativas atualmente existentes, sem falar nas persistentes e elevadas taxas de inflação, os controles não serão eliminados no futuro próximo.

Os próximos parágrafos serão dedicados a resumir os resultados empíricos expostos na Seção 4.

A primeira observação é no sentido de que tais resultados são nitidamente insuficientes para que se pretendesse uma avaliação definitiva da atuação do CIP como órgão coadjuvante da política de combate à inflação. Apesar desta ressalva, parece válido afirmar que foram obtidas algumas conclusões relevantes, conforme se descreve a seguir.

Em termos bastante genéricos, o CIP teve, no período 1976/78, um comportamento algo generoso em relação ao setor industrial, pois foram aparentemente repassados para o consumidor todos os aumentos de custos. Esta conclusão baseia-se no fato de os reajustes do CIP terem sido muito semelhantes aos aumentos dos produtos equivalentes não controlados. Desta forma, os eventuais ganhos de produtividade teriam sido basicamente apropriados pelas empresas.

As informações mensais, discutidas na Subseção 4.3, dão a impressão de que os reajustes concedidos tenham se situado em níveis sensivelmente inferiores aos aumentos de preços dos produtos não controlados pelo órgão, mas procurou-se provar ali que estas diferenças são explicáveis pela composição das respectivas amostras. Argumen-

tou-se que a inclusão dos produtos alimentares *in natura* e dos derivados de petróleo no índice da FGV, ambos não controlados pelo CIP, deveria explicar parte substancial das diferenças observadas.[109]

Os dados anuais, discutidos na Subseção 4.4, levaram a duas conclusões: a) reafirma-se a constatação de que, ao comparar amostras semelhantes, os reajustes do CIP situam-se em níveis próximos às elevações de preços dos produtos não controlados; e b) os diferentes regimes de controle em vigor são operados consistentemente pelo CIP, pois ao longo do período 1976/78 não se observaram diferenças significativas nos índices acumulados de reajustes.[110]

Poder-se-ia afirmar, em resumo, que o CIP vem concedendo, nos últimos anos, reajustes de preços razoavelmente semelhantes aos demais aumentos observados no mercado. Estas observações de mercado refletem preços realmente livres e preços controlados por outros órgãos.

Esta síntese dos resultados obtidos tem significado duplo, a saber: a) tais resultados não permitem concluir que o CIP tenha exercido uma pressão clara e decididamente antiinflacionária nos últimos anos; e b) a simples existência do CIP pode ter tido um efeito de desencorajar pressões inflacionárias mais agudas, e, além disto, a experiência tem provado que em períodos críticos[111] o órgão está apto a atuar rigidamente, contribuindo para refrear as tendências altistas.

Para finalizar o presente trabalho, apresenta-se uma apreciação geral: parece válido afirmar que o CIP vem demonstrando capacidade para seguir a orientação que lhe é transmitida. Quando o com-

109 Eliminando-se os produtos alimentares do índice da FGV, são obtidos resultados bem mais próximos entre os reajustes do CIP e os aumentos dos produtos não controlados.

110 Na verdade, o regime especial aplicado à indústria farmacêutica gerou reajustes substancialmente inferiores aos dos demais setores. No entanto, é provável que os freqüentes lançamentos de produtos novos compensem esta diferença.

111 Como ocorreu em 1972/73 e parece voltar a ocorrer a partir do final de 1979.

bate à inflação passa ao primeiro plano das prioridades governamentais, o CIP atua numa linha de rigidez e consegue desacelerar os aumentos dos preços industriais, como ocorreu nos primeiros anos da década de 70. Quando, por outro lado, o Governo combate a inflação de forma menos rígida — como ocorreu no período 1976/78, aqui analisado — o CIP atua rotineiramente, conseguindo resultados pouco expressivos.

Apêndice

A.1 — Seleção da amostra

As informações básicas disponíveis no CIP referem-se a empresas; na Seção 4, foram utilizados dados referentes a reajustes concedidos, por produto e por empresa,[112] e a faturamento por linha de produção.

A amostra de empresas foi definida da seguinte forma: a) foram escolhidos 14 setores (IBGE, dois dígitos) considerados mais representativos;[113] e b) para cada setor foram incluídas as *n* maiores empresas,[114] responsáveis, no mínimo, por 70% do faturamento do setor em 1976. Na Tabela 5 é apresentada a composição da amostra, distinguindo-se a selecionada da obtida.

112 Grupos de empresas, quando se trata de acordos setoriais.

113 A representatividade seria medida por um dos dois seguintes critérios: a) participação no valor adicionado da indústria de transformação; e b) incidência do controle praticado pelo CIP. Existe quase completa coincidência entre ambos os critérios.

114 O cadastro é formado pelas empresas que enviam seus "balanços" ao CIP. Tais balanços são informativos, bastante completos e, teoricamente, todas as empresas industriais são obrigadas a fazer este envio. Na prática, só as empresas controladas — ou aquelas não controladas, mas realmente grandes — cumprem tal obrigação.

TABELA 5

Composição da amostra

Setores	Universo — 1976[a]		Amostra Selecionada[b]		Amostra Obtida[b]	
	Número de Empresas	Faturamento (Cr$ 1.000,00)	Número de Empresas	% do Faturamento	Número de Empresas	% do Faturamento
Minerais Não-Metálicos	106	24.856.279	37	70,8	32	62,1
Metalúrgica	193	67.956.539	39	70,4	36	70,6
Mecânica	86	26.142.352	32	80,3	30	73,2
Material Elétrico	90	35.064.199	31	80,2	28	79,6
Material de Transporte	116	74.209.536	29	85,3	28	91,0
Papel e Papelão	54	12.993.091	29	85,8	25	73,4
Borracha	29	14.770.940	5	85,4	4	75,0
Química	150	128.100.131	27	85,1	26	89,6
Farmacêutica	189	19.917.012	39	80,1	27	34,3
Perfumaria	15	5.014.565	8	91,9	8	94,6
Produtos de Matérias Plásticas	28	7.934.911	14	81,2	13	81,1
Têxtil	67	15.838.482	31	80,5	26	77,7
Produtos Alimentares	82	42.355.192	21	80,4	17	45,4
Bebidas	27	6.917.658	8	85,6	7	70,7
Total	1.232	482.070.887	350	80,5	307	77,0

FONTE: CIP.

[a]Universo é o conjunto de empresas que enviaram seus balanços ao CIP em 1976.

[b]Ao selecionar a amostra não se conhecia o fato de que os balanços eram tratados a preços correntes, para épocas de fechamento bastante distintas. A última coluna resulta de ajustamentos, tendo sido os balanços das empresas colocados a preços de 1977 através da coluna 53 de *Conjuntura Econômica*; o faturamento do universo foi expandido para 1977 através de multiplicadores extraídos de "Sociedades Anônimas não Financeiras", *in Conjuntura Econômica* (junho de 1979), pp. 50-69, os quais refletem as taxas de crescimento de cada setor. Esta diferença de critérios deve explicar o fato de alguns setores apresentarem resultados inesperados, ou seja, um número menor de empresas na amostra obtida responder por parcela do faturamento superior à da amostra selecionada.

A.2 — Elaboração dos dados

A.2.1 — Tabela 1

A média mensal dos reajustes concedidos pelo CIP consta de um levantamento realizado rotineiramente por sua Coordenadoria de Pesquisa e Estatística (COPES). Estes cálculos incluem apenas os produtos que entram na composição do IPA-DI.

Partindo dos reajustes individuais — por produto e por empresa — a COPES calcula o impacto (reflexo) que os reajustes concedidos em determinado mês têm sobre o IPA-DI da Fundação Getulio Vargas. [115]

A média dos reajustes para todos os produtos em um dado mês é obtida pelo caminho inverso, ou seja, partindo-se dos reflexos acumulados. [116]

$\sum_i I_i^c$, definido na nota anterior, varia sempre que o CIP libera (ou enquadra novos) produtos ou empresas do (no) controle de preços. Foi feito um levantamento da incidência do controle do CIP sobre os produtos do IPA-DI, tendo sido obtidos os seguintes valores para $\sum_i I_i^c$: janeiro/abril de 1977 = 0,3528; maio/dezembro de 1977 = 0,3204; 1978 = 0,3145; e 1979 = 0,3157.

A coluna (E) da Tabela 1 foi obtida através da seguinte expressão:

$$(E) = \frac{(A) - b_t\ (C)}{1 - b_t}$$

onde (A) e (C) são as respectivas colunas daquela tabela e $b_t = \sum_i I_i^c$ no período t.

[115] Para qualquer produto, i, este reflexo (R_i) mede a contribuição do CIP para a elevação do IPA-DI, através da seguinte fórmula: $R_i = \dot{p}_i I_i$, onde $\dot{p}_i$ é o reajuste médio concedido ao produto e I_i é o peso (ponderador) do produto no IPA-DI. A consideração de todos os produtos que recebem reajustes em um dado mês mede o efeito global do CIP sobre o IPA-DI; tal efeito é representado por $\sum_i R_i$; se o CIP controlasse todos os produtos que compõem o IPA-DI, tal $\sum_i R_i$ coincidiria com a medida de crescimento deste índice. Mas não é este o caso.

[116] Os reflexos acumulados $(\sum_i R_i)$ equivalem a $\sum_i R_i = \sum_i \dot{p}_i I_i$; uma vez que os produtos controlados são um subconjunto do IPA-DI, torna-se necessário considerar a importância relativa deste subconjunto. Isto é feito ao definir-se $\sum_i I_i^c$ como o somatório dos ponderadores dos produtos controlados pelo CIP. A média dos reajustes do CIP foi obtida ao dividir-se ambos os lados da expressão anterior pelo somatório agora definido; tem-se:

$$\sum_i R_i / \sum_i I_i^c = \sum_i \dot{p}_i I_i / \sum_i I_i^c$$

A.2.2 — Tabela 2

Esta tabela cobre todos os produtos controlados pelo CIP que as empresas da amostra produzem.[117] Em relação a cada produto, foram extraídas duas informações, a saber: a) percentual do reajuste anual concedido a cada empresa da amostra que o produz; e b) faturamento da respectiva empresa com as vendas do produto em 1977.[118]

As médias de reajustes, por produto, por setor e para o total, foram calculadas a partir dos reajustes individuais — por produto e por empresa — tomando-se sempre os respectivos faturamentos como pesos. As colunas (A), (C), (D), (E) e (F) da Tabela 2 mostram os resultados encontrados, por setor e para o total: os reajustes médios por produto foram abandonados.

(Originais recebidos em abril de 1980. Revistos em junho de 1980.)

117 Excetuando-se aqueles para os quais não foram obtidas informações suficientes (seja quanto a reajustes, seja quanto a faturamento).

118 Tomou-se 1977 como base; para as empresas cujos balanços foram encerrados em 31 de dezembro de 1977, os faturamentos foram os descritos pelas empresas. Para aquelas com balanços encerrados em outras datas foram feitos ajustamentos, utilizando-se para tal a coluna 53 da *Conjuntura Econômica* (Índice de Preços por Atacado dos Produtos Industriais — Total).

Crescimento econômico e setor financeiro no Brasil *

Antônio Carlos Pôrto Gonçalves **

Neste trabalho, um modelo simplificado é formulado para estudar as relações entre os investimentos e, portanto, o crescimento econômico, a emissão de dívida interna e, destarte, a taxa de inflação, a correção monetária e os subsídios ao crédito para investimento. Uma conclusão importante é que a correção monetária e os subsídios aos financiamentos para aplicações podem ter um efeito negativo sobre a taxa de crescimento da economia; e a correção monetária ótima, que maximiza a taxa de crescimento, pode ser bem inferior à taxa de inflação.

1 — Introdução

O pagamento de serviços (inclusive de correção monetária) sobre a dívida interna brasileira (definida de maneira ampla, a ser explicitada mais adiante) tem pressionado o orçamento (também definido de modo amplo) do Governo, constituindo-se num item efetivo de despesas cada vez mais importante. Paralelamente, os subsídios ao crédito, processo pelo qual o sistema financeiro estatal empresta a um custo menor do que incorre na captação, pressionam mais ainda o orçamento governamental. E para reduzir os *deficits* contínuos (e as conseqüentes tendências inflacionárias) o Governo se vê obrigado a fazer cortes orçamentários, sobretudo nos itens de investimento, devido à relativa incompressibilidade dos seus gastos correntes.

O presente trabalho visa a analisar o problema exposto acima, em particular as relações entre os investimentos (e, portanto, o cres-

* O autor agradece a Adroaldo Moura da Silva, Francisco Lopes, Paulo Guedes e ao editor desta Revista, que criticaram e melhoraram uma versão anterior deste trabalho.

** Professor da EPGE/FGV.

cimento econômico), a dívida pública interna, a correção monetária e o subsídio ao crédito. Trata-se, na realidade, de uma generalização de um estudo de Mundell, no qual este economista procura determinar o potencial máximo da emissão monetária como forma de o Governo obter recursos para financiar investimentos, promovendo o crescimento econômico.[1]

No Brasil, com a introdução da poupança compulsória, dos títulos da dívida pública e da correção monetária, alguns economistas — por exemplo, Campos e Simonsen[2] — afirmaram que se tornou desnecessário financiar os investimentos através da emissão monetária, o que teria reduzido ou acabado com o problema da tendência inflacionária decorrente dos contínuos *deficits* governamentais. No entanto, os pagamentos de serviços sobre a dívida pública (interpretada de modo amplo, incluindo a poupança compulsória) e os subsídios ao crédito tendem a expandir o *deficit* do Governo, provocando pressões no sentido de maiores emissões monetárias, ou de dívida pública, ou ainda pressões para efetuar cortes nos gastos governamentais.[3] O trabalho aqui apresentado procura sistematizar essas relações, através de uma generalização do mencionado estudo de Mundell. Para analisar o problema, isolando-o de complicações puramente acessórias, são feitas várias hipóteses simplificadoras, definindo-se uma economia estilizada.

1 R. A. Mundell, "Deficit Finance and Growth", *in Monetary Theory: Inflation, Interest and Growth in the World Economy* (Pacific Palisades, California: Goodyear Publishing Co., 1971).

2 R. Campos e M. H. Simonsen, *A Nova Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974).

3 Em A. C. Pôrto Gonçalves, "Os Problemas do Sistema Monetário Brasileiro", *in Conjuntura Econômica* (FGV, novembro de 1978), A. C. Lemgruber *et alii*, "Subsídios Governamentais e a Expansão da Base Monetária", *in Conjuntura Econômica* (FGV, março de 1979), M. C. Tavares, *Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira*, tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para o concurso de professor titular (Rio de Janeiro, 1979), e em A. C. Lemgruber, "Notas sobre os Subsídios, o *Deficit* Governamental e a Expansão da Moeda e da Dívida Interna nos Últimos Anos", monografia do CEMEI (FGV, outubro de 1979), é analisado o processo circular de emissão de dívida pública para financiar o pagamento de serviços e subsídios.

2 — A economia estilizada

Imagine-se uma economia em que os investimentos, públicos e privados, são inteira e exclusivamente financiados pelo Governo Federal. Este funciona como um grande intermediário financeiro, obtendo os recursos necessários para emprestar das suas rendas de capital e através da expansão da base monetária, da emissão de títulos públicos e da poupança forçada (isto é, de mecanismos institucionais semelhantes ao FGTS e ao PIS/PASEP). Os detentores de títulos públicos e os titulares dos depósitos de poupança forçada recebem juros, incluindo uma parcela de correção monetária. Assim, por exemplo, se B fosse o saldo nominal total dos títulos públicos, do FGTS e do PIS/PASEP — e poderíamos também incluir aqui as cadernetas de poupança, pois, sendo garantidas pelo Governo, em última análise constituem um passivo do mesmo —, o Governo estaria pagando um fluxo de juros igual a iB. A taxa de juros i contém um componente de correção monetária.[4]

Os recursos levantados pelo Governo Federal, da maneira descrita acima, são integralmente emprestados, por tempo indeterminado e a uma taxa de juros subsidiada, às empresas privadas e públicas e aos governos locais, para financiar os investimentos totais da economia. Sendo H a base monetária num certo momento e B a dívida interna definida no parágrafo anterior, o Governo Federal recebe, dos seus devedores, juros no valor de $s(B + H)$, onde s é a taxa de juros subsidiada, possivelmente abaixo da taxa de inflação, e $(B + H)$ é o saldo acumulado dos empréstimos feitos. As empresas públicas, por hipótese (simplificadora), não pagam nenhum dividendo ao Governo Federal, que não tem nenhum outro rendimento de capital, afora o $s(B + H)$ já mencionado.

Embora essa economia possa parecer muito simplificada, o leitor informado notará que o modelo incorpora inúmeros elementos de descrições recentes da economia brasileira. Resta completar e desenvolver analiticamente essa economia estilizada.

[4] A receita fiscal é suposta igual às despesas de consumo do Governo. A hipótese é meramente simplificadora, permitindo que o modelo se concentre na questão da correção monetária, dos subsídios e dos recursos para financiar o crescimento.

Das hipóteses formuladas, podemos concluir que o investimento real é dado pela seguinte equação:

$$\dot{K} = \frac{\dot{H}}{P} + \frac{\dot{B}}{P} - i\,\frac{B}{P} + s\left(\frac{H}{P} + \frac{B}{P}\right) \tag{1}$$

onde:

K = estoque de capital;

H = base monetária;

P = nível geral de preços; e

B, i e s já foram definidos anteriormente, enquanto o ponto sobre qualquer símbolo indica derivada em relação a tempo.

O estoque de capital e o produto da economia estão relacionados da seguinte forma:

$$Y = rK \tag{2}$$

onde:

Y = produto real; e

r = relação produto capital, considerada constante.

A constância de r pode ser interpretada como uma restrição tecnológica, ou, então, a relação produto/capital pode ser considerada constante porque a economia está evoluindo em estado estacionário; neste último caso, r seria algo como uma taxa de retorno real, calculada sobre o capital físico. Estas possíveis interpretações são desenvolvidas em Allen.[5] No presente trabalho, vamos adotar a segunda interpretação.

Duas outras relações do modelo definem a demanda de moeda do público e a de títulos e haveres da dívida interna:

$$\frac{M}{P}\,V = Y \tag{3}$$

$$\frac{B}{P} = fK \tag{4}$$

[5] R. G. D. Allen, *Macroeconomic Theory: A Mathematical Treatment* (Nova York: Macmillan e St. Martin's Press, 1967).

onde:

M = estoque de moeda;

V = velocidade-renda de circulação da moeda; e

f = relação, desejada pelo público, entre a dívida interna e o estoque de capital.

A velocidade V e a relação f são funções da taxa de inflação π e da taxa de juros i, do seguinte modo:

$$V = v(\underset{(+)}{\pi}, \underset{(+)}{i}) \tag{5}$$

$$f = f(\underset{(-)}{\pi}, \underset{(+)}{i}) \tag{6}$$

onde os símbolos (+) e (—) indicam os sinais das derivadas parciais. [6]

Combinando-se as equações (2) e (3), obtemos:

$$\frac{H}{P} = hK \tag{7}$$

onde $h = \dfrac{r}{mV}$, sendo m o multiplicador da oferta monetária, que varia positivamente com π e com i, de sorte que, considerando a equação (5), podemos escrever:

$$h = h(\underset{(-)}{\pi}, \underset{(-)}{i}) \tag{8}$$

As equações (1), (2), (4), (6), (7) e (8), repetidas a seguir, descrevem a economia estilizada:

$$\dot{K} = \frac{\dot{H}}{P} + \frac{\dot{B}}{P} - i\,\frac{B}{P} + s\left(\frac{H}{P} + \frac{B}{P}\right) \tag{1}$$

6 Um aumento da inflação diminui a demanda de moeda e de títulos e um aumento dos juros i também reduz a demanda de moeda, mas aumenta a de títulos. Pela lei de Walras, uma vez equilibrados os mercados de moeda e de títulos, a demanda e a oferta de capital estarão também equalizadas.

$$Y = rK, \; r \text{ constante} \tag{2}$$

$$\frac{B}{P} fK \tag{4}$$

$$\underset{\quad\;(-)\;(+)}{f = f(\pi, \; i)} \tag{6}$$

$$\frac{H}{P} = hK \tag{7}$$

$$\underset{\quad\;(-)\;(-)}{h = h(\pi, \; i)} \tag{8}$$

3 — Desenvolvimento analítico

Vamos supor que a economia em questão esteja em estado estacionário.[7] Assim, os preços e as quantidades reais crescem às taxas constantes π e g, respectivamente. A taxa de juros i permanece constante. Nestas circunstâncias, f e h também permanecem constantes. Logo, das equações (4) e (7), deduzimos que as taxas de expansão da base monetária H e da dívida interna B são iguais a $(\pi + g)$, isto é, são iguais à taxa de inflação mais a taxa de crescimento (do estoque de capital e, pela equação (2), também do produto). Formalmente:

$$\mu = \pi + g \tag{9}$$

onde μ é a taxa de expansão de haveres nominais (base monetária e dívida pública).

Dividindo ambos os lados da equação (1) por K, podemos obter:

$$\frac{\dot{K}}{K} = \frac{\dot{H}}{PK} + \frac{\dot{B}}{PK} - i\,\frac{B}{PK} + g\,\frac{H}{PK} + g\,\frac{B}{PK} \tag{10}$$

[7] O que já havia sido sugerido pela hipótese da constância de r, feita anteriormente.

Temos ainda que:

$$\frac{\dot{K}}{K} = g$$

Considerando as equações (7) e (9):

$$\frac{\dot{H}}{PK} = h \frac{\dot{H}}{H} = h \mu = h (\pi + g)$$

$$\frac{H}{PK} = h$$

Considerando as equações (4) e (9):

$$\frac{\dot{B}}{PK} = f (\pi + g)$$

$$\frac{B}{PK} = f$$

Estes valores, substituídos na equação (10), levam a:

$$g = \frac{h + f}{1 - (h + f)} (\pi - i + s) + \frac{h}{1 - (h + f)} i$$

Fazendo $t = h + f$, isto é, sendo t a relação entre a dívida interna do Governo — avaliada no sentido mais amplo possível, pois inclui até a base monetária — e o estoque de capital físico, obtemos:

$$g = \frac{t}{1 - t} (\pi - i + s) + \frac{h}{1 - t} i \qquad (11)$$

ou

$$g = \frac{t}{1 - t} [\pi + (\pi - i) - (\pi - s)] + \frac{h}{1 - t} i \qquad (11a)$$

sendo f e h funções de π e de i — equações (6) e (8) — obviamente t também será função de π e de i.

As equações (11) e (11a) constituem o resultado central do modelo e permitem uma série de exercícios de estática comparativa

entre duas economias estilizadas, evoluindo em estado estacionário, mas com diferentes taxas de inflação, de juros pagos pelo Governo sobre a dívida interna e de juros subsidiados.

4 — Comparações com a economia brasileira: os subsídios ao crédito

Para se ter uma idéia dos valores de t e de h na economia brasileira, basta consultar os boletins do Banco Central. Supondo uma relação produto capital r de um terço, chegamos ao resultado de que t é aproximadamente igual a 0,12 e h a 0,01.[8] Nessas circunstâncias,

$$\frac{t}{1-t} \cong 0{,}14 \quad \text{e} \quad \frac{h}{1-t} \cong 0{,}012.$$

E concluímos que, na equação (11), o coeficiente do segundo termo do lado direito da igualdade é bem pequeno em relação ao coeficiente do primeiro. Além do mais, a ordem de grandeza de $(\pi - i + s)$ é a mesma de i. Desse modo, em primeira aproximação, o último termo pode ser desprezado quando se aplica essa equação ao Brasil. Com a simplificação, obtemos:

$$g \cong 0{,}14\ (\pi - i + s) \tag{12}$$

ou

$$g \cong 0{,}14\ [\pi + (\pi - i) - (\pi - s)] \tag{12a}$$

A equação (12a) mostra a relação entre a taxa de crescimento g, a taxa de inflação, a diferença entre a inflação e o pagamento de juros sobre a dívida interna e a diferença entre a inflação e os juros cobrados nos empréstimos subsidiados. É uma equação simplificada, pois, além do abandono do último termo da equação (11), o

[8] Na estimativa de t foram incluídos os saldos de ORTN e LTN fora das Autoridades Monetárias, o saldo do FGTS, PIS PASEP, a base monetária (inclusive depósitos à vista nas Autoridades Monetárias) e os depósitos de poupança, ligados que são ao Sistema Financeiro da Habitação. Enfim, foi levada em consideração a dívida interna no sentido lato.

coeficiente 0,14 está sendo considerado constante, quando este não é o caso — seu valor depende de π e de i.

De qualquer modo, a equação (12a), deduzida do modelo, mostra que o subsídio ao crédito reduz a taxa de crescimento da economia, pela simples razão de que o volume de recursos à disposição do Governo, para investimento, diminui. Quando o subsídio $(\pi - s)$ é reduzido em 7% a.a., a taxa anual de crescimento econômico g aumenta em 1%, aproximadamente. Este resultado pode parecer paradoxal, pois ao subsidiar o empresário o Governo, supostamente, estaria incentivando o investimento e, portanto, o crescimento econômico. Mas em nossa economia estilizada o Governo, como intermediário financeiro, é a única fonte de recursos para investimento, ou seja, em vista da possibilidade de obter crédito subsidiado, o empresário deixa de investir seus próprios fundos, desviando-os totalmente para o consumo próprio e usando os recursos governamentais. Trata-se, naturalmente, de uma hipótese extrema, pois supor o desvio total para consumo deve ser irrealista. No entanto, se a propensão marginal a consumir for de 80%, por exemplo, a hipótese feita não é descabida. O ganho de rendimento obtido pelos que têm acesso ao crédito subsidiado seria usado, em 80%, para aumentar o consumo. E este aumento, afora os aspectos cruciais de justiça social que encerra, reduziria o crescimento econômico.

Assim, na verdade, uma hipótese básica por trás do resultado obtido é de que o mecanismo de crédito subsidiado leva o empresário a deixar de investir seus fundos e a expandir o consumo próprio; por outro lado, uma diminuição no subsídio ao crédito aumenta os recursos à disposição do Governo, que os direciona para investimento, e não para consumo.

5 — A correção monetária ótima

Vamos agora voltar a atenção para o termo $(\pi - i)$ na equação (11) e determinar a correção monetária ótima, isto é, o valor de $(\pi - i)$ que maximiza a taxa de crescimento g. Para tal, é preciso considerar que, quando $(\pi - i)$ aumenta, $t/(1 - t)$ diminui.

Como hipótese simplificadora, vamos admitir que a variável t seja função apenas da diferença $(\pi - i)$, ou seja, aumentando π e i no mesmo valor, t não se altera, pois a proporção, desejada pelo público, entre a dívida interna, no sentido lato, e o estoque de capital é função apenas da taxa de juros "real". Essa hipótese não é muito restritiva. Em geral, quando π e i aumentam simultaneamente, o público tende a diminuir sua retenção de caixa e a aumentar a de outros haveres financeiros, inclusive títulos do Tesouro, cadernetas, etc. Logo, a proporção entre a dívida interna, no sentido lato, e o estoque de capital tende a ficar inalterada desde que $(\pi - i)$ permaneça constante. Em particular, vamos supor a seguinte forma funcional para t:

$$t = A \; exp \left[- \alpha \left(\pi - i \right) \right], \qquad A > 0, \; \alpha > 0 \qquad (13)$$

onde A e α são constantes e exp indica a função exponencial.

O aspecto da relação definida pela equação (13) pode ser visto no Gráfico 1.

Podemos então calcular o valor de $(\pi - i)$ que maximiza g na equação (11), supondo s constante, ou seja, vamos calcular a correção monetária ótima, dada uma certa taxa de juros s cobrada pelo Governo sobre seus empréstimos. Combinando as equações (11) e (13), desprezando o último termo da equação (11), por ser bem menor que o anterior, e derivando, podemos obter:

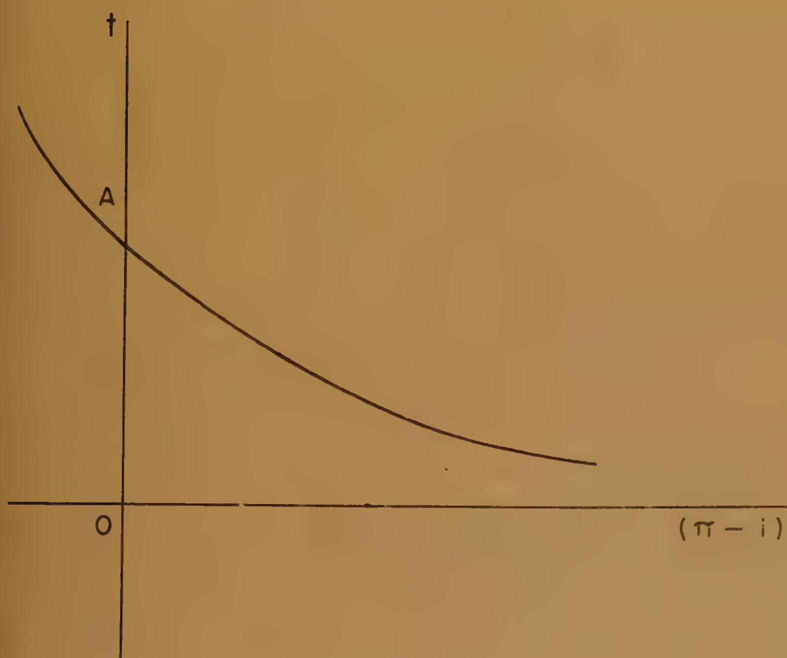
$$\frac{\partial g}{\partial (\pi - i)} = \frac{t}{1 - t} \left[1 - \frac{\alpha}{1 - t} (\pi - i + s) \right]$$

A expressão acima só será nula quando:

$$(\pi - i) = \frac{1 - t}{\alpha} - s$$

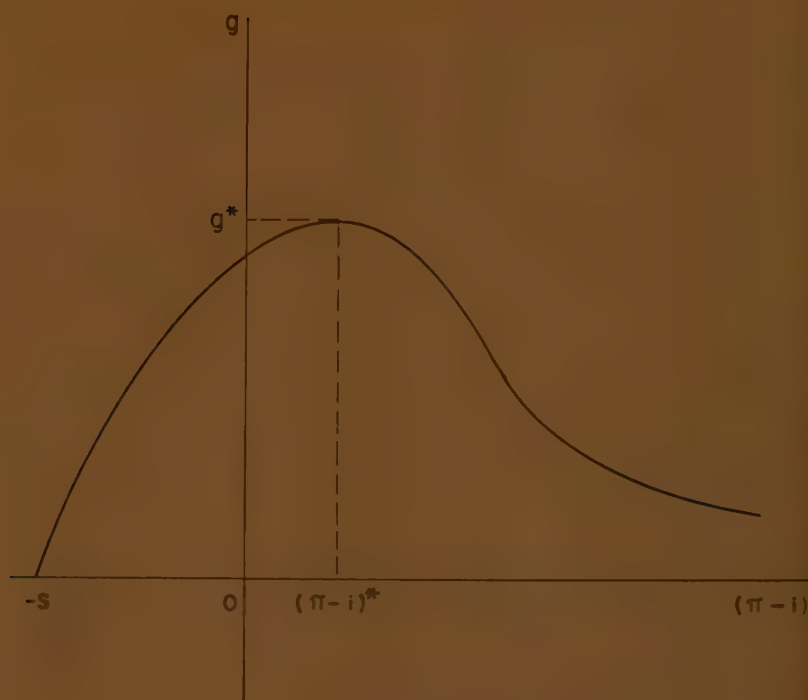
Assim, o valor $(\pi - i)$ * que maximiza g será positivo desde que α não seja um número grande, o que aliás deve ser o caso brasileiro, isto é, no Brasil a correção monetária ótima, em termos de maximização do crescimento, deve ser incompleta — sendo a taxa de inflação superior à taxa de juros paga sobre a dívida — como veremos adiante.

Gráfico 1
VARIAÇÃO DA RELAÇÃO HAVERES NOMINAIS SOBRE CAPITAL



O Gráfico 2 mostra o comportamento de g quando $(\pi - i)$ varia. Obviamente, essa característica de correção monetária ótima inferior à inflação foi deduzida usando-se a forma funcional expressa na equação (13) e supondo que α não é um número excessivamente alto. No Brasil atual, o valor de α — representando a variação percentual de t quando $(\pi - i)$ varia 1% — não deve ser muito alto, pois existe uma boa parcela de poupança compulsória (FGTS, PIS PASEP) tendendo a tornar t inelástico em relação às variações em $(\pi - i)$.

Gráfico 2
A CORREÇÃO MONETÁRIA ÓTIMA



Com o objetivo de ilustrar esses resultados, vamos substituir os parâmetros nas equações (11) e (13) por valores observados na economia brasileira. No início de 1979, $(\pi - i) \approx 0$ e o valor de t era de 0,12. Logo, na equação (13) podemos fazer $A = 0{,}12$. Tomemos o valor de $s = 30\%$ para a taxa média de juros subsidiados. Resolvendo o problema de máximo, podemos montar a seguinte tabela:

α	$(\pi - i)^*$ (%)	g^* (%)
1,0	63	6,4
1,5	33	4,9
2,0	16	4,4
2,5	6	4,1
3,0	—1	4,1

Para valores de $\propto$ no intervalo de 0 a 3, aproximadamente, $(\pi - i)$ * será positivo. Um valor de $\propto = 2$ significa que, quando i diminui 1% (de 50 para 49%, por exemplo), a proporção desejada da dívida interna em relação ao estoque de capital cai em 2% de seu valor. Devido à importância do FGTS e do PIS/PASEP no conceito de dívida interna relevante neste trabalho — a poupança compulsória constitui cerca de 50% da dívida interna considerada —, provavelmente t é bastante inelástico. Assim, é também provável que $\propto$ se situe nessa faixa de 0 a 3, significando que a taxa de crescimento g seria maximizada com uma correção monetária menor que a inflação. O g máximo alcançável varia na faixa de 4 a 6,5% ao ano, conforme mostra a tabela.[9]

A principal conclusão deste exercício é que a fixação da correção monetária abaixo da taxa de inflação provavelmente tende a aumentar os recursos à disposição do Governo (e, se este investir, a aumentar a taxa de crescimento econômico), devido ao grande componente de poupança compulsória na dívida pública (definida no sentido lato). Mas o aumento ocorre até um certo ponto. Daí em diante, reduções adicionais na correção diminuem a aceitação de títulos e cadernetas por parte do público, reduzem os recursos à disposição do Governo e, se este insistir em manter o mesmo nível de gastos, provocam *deficits* orçamentários contínuos, acompanhados de tendência inflacionária.

Aliás, esse processo já foi vivido pela economia brasileira no início dos anos 60, quando a remuneração fixa dos títulos públicos, num ambiente de inflação crescente, dificultava, ou mesmo impedia, a sua colocação no mercado. Mas o estabelecimento da correção monetária plena, na segunda metade da década de 60, talvez tenha sido um exagero, no sentido de que a maximização do volume de recursos à disposição do Governo exigiria uma correção menor do que a plena.

[9] Os valores da tabela foram calculados supondo $s = 30\%$; $(\pi - i)$ * tende a diminuir com aumentos de s, e g^* tende a variar positivamente com s (isto é, com a diminuição do subsídio ao crédito).

6 — Inflação, correção monetária e subsídios ao crédito

Combinando as equações (11a) e (13), repetidas abaixo por conveniência — a equação (11a) sem o último termo:

$$g = \frac{t}{1-t}[\pi + (\pi - i) - (\pi - s)] \tag{11b}$$

$$t = A \; exp \; [- \alpha \; (\pi - i)] \tag{13}$$

podemos verificar que não é possível sustentar uma certa taxa de crescimento econômico g, manter um grau constante de subsídio ao crédito $(\pi - s)$ e de correção monetária $(\pi - i)$ e, ao mesmo tempo, reduzir a taxa de inflação π, pois a redução em π diminui os recursos disponíveis para o Governo fazer seus investimentos.[10] E se não houver uma diminuição no grau de correção monetária, através de um aumento em $(\pi - i)$, ou no grau de subsídio ao crédito, através de uma redução em $(\pi - s)$, a inflação só poderá ser diminuída se a taxa de crescimento da economia for sacrificada.

Obviamente, não é possível aumentar $(\pi - i)$ indefinidamente, pois, como vimos na seção anterior, existe um valor ótimo $(\pi - i)^*$, provavelmente positivo nas atuais circunstâncias da economia brasileira, e tal que se $(\pi - i)$ exceder esse valor ótimo os recursos obtidos pelo Governo, para investimento, se reduzem, devido à dificuldade de colocação da dívida pública no mercado.

De modo semelhante, não é possível diminuir indefinidamente $(\pi - s)$, retirando todo o subsídio ao crédito e mesmo tornando $(\pi - s)$ bastante negativo, porque, neste caso, o empresário privado poderia reduzir seus investimentos, e a taxa de eficiência marginal do investimento, no sentido keynesiano do termo, poderia ficar abaixo de $(s - \pi)$. Assim, o componente de investimento privado poderia ser muito sacrificado se houvesse um exagero na redução dos subsídios ao crédito. Apenas o setor de empresas estatais conti-

10 Observe-se que, se $(\pi - i)$ permanecer constante, pela equação (13), t não se altera quando π varia.

nuaria investindo, já que, possivelmente, o faz independentemente das considerações das expectativas que tanto influenciam a eficiência marginal do investimento privado.

7 — Sumário e conclusões

Numa economia em que o Governo atua como único agente financeiro dos investimentos públicos e privados, a taxa de crescimento depende crucialmente dos recursos à sua disposição. Estes podem ser aumentados de acordo com os seguintes fatores: a) pela redução dos gastos de consumo do Governo; b) pelo aumento de impostos, inclusive o imposto inflacionário; c) pelo aumento da taxa de juros s cobrada das empresas investidoras; ou, ainda, d) pela redução da taxa de juros i paga sobre a dívida pública interna. O presente trabalho mostrou como o imposto inflacionário, à taxa π, e as taxas de juros i e s se relacionam com a taxa de crescimento g da economia. As equações (11), (11a) e (11b), onde π, i e s aparecem com os sinais esperados, sintetizam essa relação no estado estacionário.

A aplicação desse resultado à economia brasileira atual sugere que:

a) O conceito de dívida pública interna, relevante para a análise de crescimento, deve incluir os saldos de poupança compulsória e de outras fontes de recursos carreados, direta ou indiretamente, para o Governo Federal, ou seja, deve ser bastante amplo. E tanto as receitas quanto as despesas com a dívida devem ser consideradas ao se estudar o orçamento do Governo, isto é, a administração criteriosa do subsídio ao crédito, bem como da correção monetária, são importantes para o orçamento do Governo e o crescimento da economia.

b) Aumentos nos subsídios ao crédito, para financiar investimentos, podem reduzir a taxa de crescimento da economia, na medida em que, em lugar de investir seus próprios fundos, as empresas tendem a aplicá-los em consumo de seus donos e empregados graduados, utilizando para investir os recursos subsidiados pelo Gover-

no. E este, por outro lado, recebendo menor receita de juros sobre o que emprestou, fica com menos fundos para investir, o que diminui a taxa de crescimento da economia.

c) Além das possíveis dificuldades recessivas transitórias, conseqüentes de uma política ortodoxa de diminuição da inflação, um problema adicional causado por esta diminuição seria uma queda nos investimentos e no crescimento da economia, a menos que o grau de subsídio ao crédito ($\pi - s$) ou o de correção monetária ($i - \pi$) fossem reduzidos.

d) Provavelmente, uma boa maneira de compensar a queda em crescimento, conseqüente de uma redução da receita inflacionária do Governo, seria diminuir os subsídios ao crédito, com cuidado para não levar tais diminuições a exageros, ao sacrifício, parcial ou total, do componente privado dos investimentos no País. Este sacrifício poderia acontecer num ambiente de expectativas em que a eficiência marginal do investimento estivesse baixa.

e) Reduzir a correção monetária sobre a dívida interna também poderia ser, pelo menos até um certo ponto, uma maneira de compensar quedas na receita inflacionária, pois existe um valor $(\pi - i)^*$ que maximiza g, ou seja, um ponto ótimo além do qual reduções adicionais na correção diminuem os recursos disponíveis para investimento. Provavelmente, na economia brasileira atual, este ponto é tal que $(\pi - i)^* > 0$, sendo a correção monetária ótima inferior à taxa de inflação.

f) A análise foi toda desenvolvida no pressuposto de que os gastos correntes do Governo são iguais às suas receitas fiscais e de que, além disso, um aumento nos recursos à sua disposição não seria usado para expandir seu consumo, ou seja, o modelo procura ligar o setor financeiro da economia, onde o Governo é, por hipótese, o único intermediário, com o investimento e o crescimento econômico. Abstrai-se, portanto, das possibilidades fiscais de promover o crescimento via aumento de impostos, compressão de gastos correntes, etc., tudo com o objetivo de obter mais recursos para investir. Simetricamente, a atuação do Governo no campo financeiro é considerada independente de seus gastos correntes.

(*Originais recebidos em fevereiro de 1980. Revistos em julho de 1980.*)

A nova política salarial, distribuição de rendas e inflação *

JOSÉ MARCIO CAMARGO **

Este artigo faz uma análise dos efeitos da política salarial vigente a partir de novembro de 1979 sôbre a distribuição de rendas, concentração da produção e taxa de inflação. Partindo-se das estruturas de emprego e salários por tamanho de estabelecimento, estima-se que empresas terão seus custos com mão-de-obra mais fortemente afetados pela nova sistemática de reajustes semestrais, diferenciando-as por faixa de salário. Com base nesses resultados, chega-se a algumas conclusões em relação aos três aspectos acima enunciados.

1 — Introdução

Dentre as medidas de política econômica adotadas no último semestre de 1979, a nova política salarial foi das que mais polêmicas causou não só entre trabalhadores e empresários, mas também entre economistas acadêmicos e governamentais. A nova política veio com o objetivo declarado de tentar reverter a tendência à concentração

* Este trabalho é parte de uma pesquisa realizada pelo autor no DSI/SAI do SERPRO, e às várias pessoas desta instituição que discutiram conosco as idéias aqui expostas expressamos nossos agradecimentos. Seminários e discussões com os professores do Departamento de Economia da PUC/RJ foram fundamentais em várias partes do trabalho. Gostaríamos de agradecer principalmente aos Professores Francisco Lopes e André Lara Resende. O Economista José Claudio Ferreira da Silva, que leu e comentou detalhadamente uma primeira versão do artigo, muito contribuiu para esta versão final, assim como Idalina Rocha Melo, Lídia Vales de Souza e Marina Figueira de Melo foram decisivas nas discussões e apoio computacional durante todo o decorrer do trabalho. Finalmente, desejamos agradecer, também, os comentários do Corpo Editorial desta Revista, ressalvando, porém, que os erros porventura ainda existentes são, obviamente, de inteira responsabilidade do autor.

** Do Departamento de Economia da PUC/RJ.

de rendas observada na economia brasileira após 1964, atuando diretamente sobre a distribuição de salários. Isto seria conseguido, segundo seus proponentes, pela diminuição do período entre reajustes, de anual para semestral, e pela concessão de aumentos diferenciados por faixas de salário, com as mais elevadas recebendo reajustes menores que a inflação e as mais baixas recebendo reajustes maiores que ela.

Dentro desse contexto, a discussão centrou-se em torno do possível conflito entre os objetivos redistributivos da nova política e a estratégia de combate à inflação levada a efeito pelo Governo. Nessa linha, argumenta-se que os aumentos semestrais de salários acabariam acarretando uma pressão altista sobre os preços, na medida em que teriam o efeito de elevar os custos unitários das empresas, o que seria fatalmente repassado aos consumidores, dado o grau de concentração da produção na economia brasileira.

O objetivo do presente artigo é fazer uma análise dos possíveis efeitos da nova política sobre a taxa de inflação no curto prazo e estudar as mudanças na estrutura de distribuição de rendas devido à aplicação da nova sistemática de reajustes.

Em linhas gerais, tentaremos mostrar que a nova política salarial, se efetivamente aplicada, deverá resultar em um aumento do salário médio real dos trabalhadores e, conseqüentemente, em um aumento da participação dos salários no produto, desde que não haja um grande recrudescimento da inflação. Por outro lado, tal aumento deverá produzir maior pressão inflacionária na economia brasileira somente no período inicial de transição. Esta conclusão baseia-se no fato de que a distribuição de salários se desloca para a direita à medida que aumenta o tamanho das empresas. Como mostraremos, as empresas menores terão, em seus custos de salários, aumentos maiores que a taxa de inflação dos seis meses anteriores ao reajuste, enquanto as maiores terão aumentos menores que ela. Como todo o sistema de controle de preços é baseado nas mudanças dos custos unitários das grandes empresas de cada setor, a cada reajuste deverá haver um repasse menor que a inflação do período anterior, resultando assim em menores aumentos de preços mesmo se considerarmos um *mark-up* constante para essas empresas. Se tal processo realmente se efetivar, a transferência de rendas ocorrerá das pequenas

empresas para os trabalhadores. Tendo em seus custos unitários aumentos maiores que os preços de seus produtos, estas empresas verão seu *mark-up* e, conseqüentemente, seus lucros se reduzirem sistematicamente. Como resultado, teremos uma deterioração constante da situação financeira das mesmas, caindo seu poder de concorrência ante as grandes empresas, e uma tendência ao aumento do grau de concentração na economia e do poder de mercado destas últimas. Esse processo tornará ainda mais importante o papel dos órgãos de controle de preços na economia brasileira a médio prazo. Portanto, nossas conclusões em termos de distribuição são que deverá haver uma tendência à concentração entre os empresários, acompanhada de uma distribuição de rendas a favor dos trabalhadores. A opção a tal processo seria diluir os aumentos de salário monetário através de aumentos da taxa de inflação com a manutenção do *mark-up* das pequenas empresas. Nesse caso, haveria uma evidente tendência à realimentação inflacionária, dado que as folhas de salário destas cresceriam sistematicamente mais que a taxa de inflação do período precedente. Nossa conclusão, portanto, é que, dada a nova política salarial, existe uma opção entre inflação e concentração de produção em empresas cada vez maiores, com maior poder de mercado. É importante notar que o primeiro efeito está ligado ao curto prazo, enquanto que o segundo refere-se a uma tendência de médio e longo prazos resultante da aplicação da nova política com o objetivo de atingir um resultado de curto prazo.

2 — A nova política salarial

Em relação ao período anterior a 1979, a nova política salarial introduziu cinco mudanças fundamentais:

a) os reajustes passaram a ser semestrais, em lugar de anuais;

b) o princípio de repor o salário médio dos últimos 12 meses foi substituído pelo princípio de repor o pico salarial seis meses antes do reajuste;

c) todo reajuste passou a basear-se na taxa de inflação passada (últimos seis meses), eliminando-se qualquer tentativa de antecipação de parte da inflação futura;

d) introdução de reajustes diferenciados por faixas de salário em lugar de uma taxa igual para todos os trabalhadores; e

e) em todas as demissões ocorridas no último mês antes do dissídio coletivo será cobrada uma multa correspondente a um salário integral do trabalhador demitido, além do aviso prévio. Esta cláusula foi introduzida para evitar aumento da rotatividade da mão-de-obra no período próximo ao reajuste.

Em princípio, os itens *a*, *b* e *e* favorecem os trabalhadores, enquanto que *c* lhes é prejudicial. Quanto a *d*, tende a favorecer os trabalhadores com menores salários e a prejudicar aqueles com maiores salários.

Finalmente, outra mudança importante introduzida refere-se ao índice de produtividade: em lugar de uma taxa fixa para a economia como um todo em determinado período, a nova política estipula um índice setorial, que não seria, além disso, automaticamente incorporado ao reajuste, mas sim passível de negociação entre patrões e trabalhadores. Esta é a única parte do índice de reajuste na qual as negociações são permitidas.

A nova política divide os salários em três faixas, cada uma recebendo um índice de reajuste próprio: até 3 MSMP (maior salário mínimo do País), de 3 a 10 MSMP e mais de 10 MSMP.

A primeira faixa terá reajustes de 10% acima dos aumentos do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) dos seis meses anteriores, a segunda receberá exatamente o INPC e a terceira 80% deste índice. [1]

Algebricamente, se x = INPC dos seis meses anteriores à data do reajuste, y_i = índice de reajuste de cada faixa ($i = 1, 2, 3$) e I_i = índice total de reajuste ($i = 1, 2, 3$), os trabalhadores que recebem até 3 MSMP terão aumentos salariais de:

$$y_1 = 1{,}1\ x \quad \therefore \quad I_1 = 1{,}1\ x \tag{1}$$

[1] Ver Lei n.º 6.708, de 30 de outubro de 1979.

o que corresponde a um aumento do pico de salário de 10% em relação ao pico anterior.

Os trabalhadores que têm seus salários na faixa de 3 a 10 MSMP terão seus ganhos divididos em duas partes:

de 0 a 3 MSMP $\Longrightarrow y_1 = 1{,}1\ x$; e

mais de 3 MSMP $\Longrightarrow y_2 = 1{,}0\ x$.

Se S_2 é o salário total de um trabalhador nesta faixa, A é a parte correspondente a 0 a 3 MSMP e B o restante, teremos:

$$S_2 = A + B \therefore 1 = \frac{A}{S_2} + \frac{B}{S_2} \therefore \frac{B}{S_2} = 1 - \frac{A}{S_2}$$

$$A = 3\ MSMP \therefore \frac{B}{S_2} = 1 - \frac{3\ MSMP}{S_2} \therefore$$

$$\therefore I_2 = \left[1{,}1\ \frac{A}{S_2} + 1{,}0\ \frac{B}{S_2}\right] x$$

$$I_2 = \left[0{,}3\ \frac{MSMP}{S_2} + 1\right] x \qquad (2)$$

que será o percentual de reajuste dos trabalhadores que recebem de 3 a 10 MSMP.

Finalmente, para o último grupo (mais de 10 MSMP) teremos:

até 3 MSMP $\Longrightarrow y_1 = 1{,}1\ x$;

de 3 a 10 MSMP $\Longrightarrow y_2 = 1{,}0\ x$; e

mais de 10 MSMP $\Longrightarrow y_3 = 0{,}8\ x$.

Se S_3 é o salário total de um trabalhador deste grupo, A é a parte correspondente à primeira faixa (de 0 a 3 MSMP), B é a segunda (de 3 a 10 MSMP) e C o restante, teremos:

$$S_3 = A + B + C \therefore 1 = \frac{A}{S_3} + \frac{B}{S_3} + \frac{C}{S_3}$$

$$A = 3\ MSMP$$

$$B = 10\ MSMP - 3\ MSMP = 7\ MSMP$$

$$\frac{C}{S_3} = 1 - \frac{A}{S_3} - \frac{B}{S_3} \therefore \frac{C}{S_3} = 1 - \frac{3\ MSMP}{S_3} - \frac{7\ MSMP}{S_3}$$

$$I_3 = \left[1{,}1 \frac{A}{S_3} + 1{,}0 \frac{B}{S_3} + 0{,}8 \frac{C}{S_3}\right] x$$

$$I_3 = \left[1{,}1 \frac{3\ MSMP}{S_3} + \frac{7\ MSMP}{S_3} + 0{,}8\left(1 - \frac{10\ MSMP}{S_3}\right)\right] x$$

$$I_3 = \left[10{,}3 \frac{MSMP}{S_3} + 0{,}8 - \frac{8\ MSMP}{S_3}\right]$$

$$\therefore\ I_3 = \left[2{,}3 \frac{MSMP}{S_3} + 0{,}8\right] x \qquad (3)$$

que é o índice de reajuste dos maiores salários.

Inicialmente, devemos observar que, dado o MSMP e o INPC, existe um nível de salários para o qual o índice de reajuste será igual ao INPC. Tal nível está localizado na última faixa salarial e, para ele, $I_3 = x$. Portanto:

$$2{,}3 \frac{MSMP}{S_3} + 0{,}8 = 1 \ \therefore\ 2{,}3 \frac{MSMP}{S_3} = 0{,}2$$

$$\therefore\ S_3 = 11{,}5\ MSMP \qquad (4)$$

Para todos os salários menores que 11,5 MSMP, os reajustes serão maiores que o INPC.

Em segundo lugar, entre o MSMP e os índices de reajustes salariais existe uma correlação direta que se dá de duas formas: primeiro, quanto maior o MSMP, maior o valor absoluto dos salários incluídos nas duas primeiras faixas em relação à terceira, resultando em maiores aumentos de salários; segundo, aumentos no MSMP ocasionam aumento direto em I_2 e I_3 — ver as fórmulas (2) e (3). Assim, reajustes semestrais do salário mínimo implicam maiores reajustes salariais.

Tomemos inicialmente o caso dos trabalhadores que recebem o limite de 11,5 MSMP. Para estes, os reajustes serão iguais à taxa de inflação dos últimos seis meses. É fácil mostrar que, se a taxa de inflação semestral não se alterar de um período para outro, o salário médio real destes trabalhadores permanecerá constante[2] (ver Gráfico 1).

[2] Algebricamente, seja x = INPC dos seis meses anteriores ao reajuste; R = INPC dos seis meses seguintes ao reajuste; S_0 = salário no início do período; S_r^m = salário monetário logo após o reajuste; S_r = salário real logo após o reajuste; S_1 = salário real imediatamente antes do reajuste; S_1' = salário real seis meses depois do reajuste; S_m' = salário médio real do período posterior ao reajuste; e S_m = salário médio real do período anterior ao reajuste. Fazendo-se a hipótese de que a queda no salário real é uniforme durante os seis meses, o salário médio real do período anterior ao reajuste fica:

$$S_m = \frac{S_0 + S_1}{2} \quad \text{e} \quad S_1 = \frac{1}{1+x} S_0$$

$$S_m = \frac{S_0 + \frac{1}{1+x} S_0}{2} \therefore S_m = \frac{S_0 \left[1 + \frac{1}{1+x}\right]}{2} \therefore S_m = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2+x}{1+x}\right] \qquad (5)$$

$$S_r^m = (1+x) S_0$$

$$S_r = \frac{S_r^m}{1+x} \therefore S_r = \frac{(1+x) S_0}{1+x} \therefore S_r = S_0 \qquad (6)$$

$$S_1' = \frac{1}{1+R} S_r$$

O salário médio real do período posterior ao reajuste será:

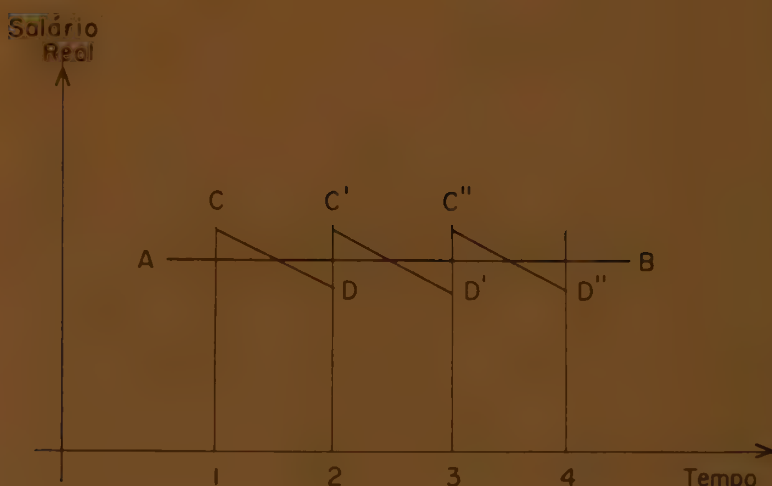
$$S_m' = \frac{S_r + S_1'}{2} \therefore S_m' = \frac{S_r + \frac{1}{1+R} S_r}{2} \therefore S_m' = \frac{S_r}{2}\left[\frac{2+R}{1+R}\right]$$

De (6), $S_r = S_0 \Longrightarrow S_m' = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2+R}{1+R}\right]$.

Portanto, $\frac{S_m}{S_m'} = \frac{\frac{S_0}{2}\left[\frac{2+x}{1+x}\right]}{\frac{S_0}{2}\left[\frac{2+R}{1+R}\right]} = \frac{\frac{2+x}{1+x}}{\frac{2+R}{1+R}}$.

Se $R = x \Longrightarrow \frac{S_m}{S_m'} = 1 \therefore S_m = S_m'$, ou seja, com taxa semestral constante

Gráfico I



A cada seis meses (pontos 1, 2, 3 no eixo horizontal) é reposto o pico de salário real de seis meses antes. Desta forma, a linha *AB* representa o salário médio real durante três semestres seguidos, com uma taxa semestral de inflação inalterada. Como podemos observar, este salário é constante. Se a taxa de inflação aumentar, teremos uma rotação das retas *C'D'* e *C''D''* em sentido horário, o que resultará em salário médio real decrescente através do tempo.

de inflação os trabalhadores que recebem 11,5 MSMP terão seu salário médio constante, semestre após semestre (não se levando em consideração os aumentos devidos ao índice de produtividade).

$$\text{Se } R \gtrless x \Longrightarrow \frac{S_m}{S_m^{\prime}} = \frac{1 + \dfrac{1}{1 + x}}{1 + \dfrac{1}{1 + R}} \gtrless 1 \therefore S_m \gtrless S_m^{\prime}.$$

Portanto, a inflação semestral crescente reduzirá o salário médio real deste grupo de trabalhadores, e vice-versa.

Alternativamente, pode-se dizer que, com taxas de inflação semestrais constantes, todos os trabalhadores que recebem até 11,5 MSMP terão aumentos em seus salários médios reais. Se as taxas de inflação semestrais forem crescentes, este limite tenderá a cair e, se elas forem decrescentes, a aumentar. Podemos, portanto, concluir que, pelo menos em termos do salário médio real, taxas de inflação crescentes prejudicam os trabalhadores, e vice-versa, uma conclusão que, de resto, seria inteiramente esperada. Por outro lado, caso os preços relativos das cestas de consumo dos trabalhadores de altas e baixas rendas não se alterarem, deverá haver uma transferência de renda dos salários mais elevados para os mais baixos.[3]

Finalmente, antes de passarmos para a análise das possíveis influências da nova política salarial sobre a taxa de inflação, vamos considerar os efeitos sobre o salário médio real da redução do período entre reajustes, de um ano para seis meses.

Fazendo uso de um gráfico, podemos perceber facilmente que, com taxas de inflação semestrais constantes, haverá um aumento no salário médio real com a nova política em relação à antiga (Gráfico 2).

No Gráfico 2, representamos as duas políticas: com reajustes anuais, o salário médio real segue a trajetória *AB* entre o início e o final do período, mas com reajustes semestrais essa trajetória será *ACDE* durante o ano. Como pode ser observado, o aumento de salário corresponde à área *CDEB*, que é o reajuste no final do semestre vezes o número de meses em que ele vigorará (seis ou sete se incluirmos o 13.º salário). Isto significa um aumento do salário médio real, durante o ano, de *A'B'* para *C'D'*. O ponto a ser destacado é que sua corrosão ocorre só durante seis meses e não por 12 meses, como antes.[4]

3 Se um dos efeitos da política salarial for uma mudança nos preços relativos devido a diferentes influências sobre os custos das empresas, então esta conclusão poderá não se manter.

4 Algebricamente, seja x = taxa de inflação anual; x_1 e x_2 = taxas de inflação do 1.º e 2.º semestre, respectivamente; S_m^N = salário médio com reajustes semestrais; e S_m^A = salário médio com reajustes anuais. Se $x_1 = x_2 = x_S$, vem:

$$S_m^N = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2 + x_S}{1 + x_S}\right]$$

Pelo gráfico, podemos ver também que, se a taxa de inflação aumentar entre o primeiro e o segundo semestres, este ganho real pode ser cancelado. Um aumento da taxa de inflação significa uma rotação da linha DE em torno do ponto D, em sentido horário, e

$$S_m^A = \frac{S_0}{2}\left(\frac{2+x}{1+x}\right)$$

$$1 + x = (1 + x_1)(1 + x_2) \therefore 1 + x = (1 + x_S)(1 + x_S)$$

$$1 + x = (1 + x_S)^2 \therefore x = 2x_S + x_S^2$$

$$S_m^A = \frac{S_0}{2}\left(\frac{2 + 2x_S + x_S^2}{1 + 2x_S + x_S^2}\right) \therefore S_m^A = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2 + x_S(2 + x_S)}{1 + x_S(2 + x_S)}\right]$$

$$\frac{S_m^V}{S_m^A} = \frac{\dfrac{2 + x_S}{1 + x_S}}{\dfrac{2 + x_S(2 + x_S)}{1 + x_S(2 + x_S)}}$$

Para que os reajustes semestrais resultem em aumentos de salário médio real em relação aos reajustes anuais, é necessário que $\dfrac{S_m^V}{S_m^A} \geq 1$.

Portanto, $\dfrac{\dfrac{2 + x_S}{1 + x_S}}{\dfrac{2 + x_S(2 + x_S)}{1 + x_S(2 + x_S)}} \geq 1$

o que nos dá, após alguma manipulação algébrica, $x_S(1 + x_S) \geq 0 \therefore x_S \geq 0$.

Qualquer inflação positiva levará a um aumento do salário médio dos trabalhadores com os reajustes semestrais, se comparado com os anuais. Para que o aumento de salário médio real seja compensado por aumento da inflação, temos:

$$\frac{S_m^A}{S_m^V} \geq 1$$

$$\frac{\dfrac{S_0}{4}\left[\dfrac{4 + 3x_1 + 3x_2 + 2x_1 x_2}{(1 + x_1)(1 + x_2)}\right]}{\dfrac{S_0}{2}\left[\dfrac{2 + 2x_1 + x_1^2}{(1 + x_1)^2}\right]} \geq 1$$

o que, após alguma manipulação algébrica, nos dá $\dfrac{x_2}{x_1} \geq 3 + x_1 + x_2$, o que significa uma elevação bastante forte da taxa de inflação.

se esta for suficientemente violenta poderá haver inclusive uma queda do salário médio real com os reajustes semestrais. [5]

Portanto, para que a nova política salarial não resulte em um aumento imediato de salários devido à redução do período entre reajustes, é necessário que a taxa de inflação aumente significativamente entre um semestre e outro devido ao início de sua aplicação (ver nota 4). Este resultado praticamente garante um aumento do salário médio real de todos os trabalhadores nos primeiros períodos de efetividade da nova política salarial, o que significará um au-

5 Algebricamente, supondo-se quedas constantes (ou uniformes) no salário médio real, temos:

a) Com reajustes semestrais:

$$S_m^{N_1} = \frac{1}{2}\left[S_0 + \frac{S_0}{1+x_1}\right] = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2+x_1}{1+x_1}\right] = \text{salário médio do 1.º semestre}$$

$$S_m^{N_2} = \frac{1}{2}\left[S_0 + \frac{S_0}{1+x_2}\right] = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2+x_2}{1+x_2}\right] = \text{salário médio do 2.º semestre}$$

$$S_m^{N} = \text{salário médio do ano} = \frac{S_m^{N_1} + S_m^{N_2}}{2}$$

$$S_m^{N} = \frac{1}{2}\left[\frac{S_0}{2}\left(\frac{2+x_1}{1+x_1}\right) + \frac{S_0}{2}\left(\frac{2+x_2}{1+x_2}\right)\right]$$

$$S_m^{N} = \frac{S_0}{4}\left[\frac{2+x_1}{1+x_1} + \frac{2+x_2}{1+x_2}\right]$$

$$S_m^{N} = \frac{S_0}{4}\left[\frac{4+3x_1+3x_2+2x_1x_2}{(1+x_1)(1+x_2)}\right]$$

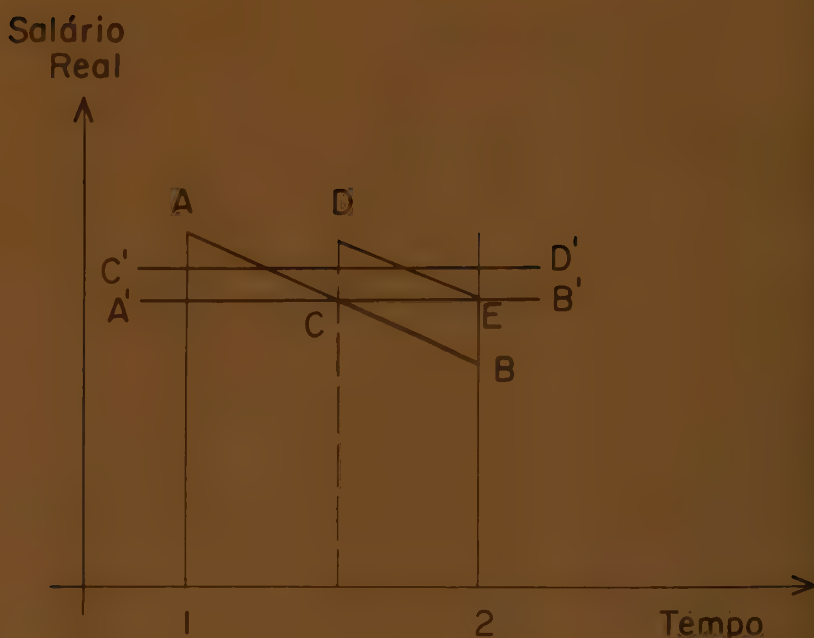
b) Com reajustes anuais:

$$S_m^{A} = \frac{1}{2}\left[S_0 + \frac{S_0}{1+x}\right] = \frac{S_0}{2}\left(\frac{2+x}{1+x}\right)$$

Supondo-se que a taxa de inflação dos dois semestres não se altere com reajustes anuais, temos $x_1 = x_2$ e $(1+x) = (1+x_1)^2 \therefore x = x_1(2+x_1)$:

$$S_m^{A} = \frac{S_0}{2}\left[\frac{2+2x_1+x_1^2}{(1+x_1)^2}\right]$$

Gráfico 2



mento da participação dos trabalhadores na renda nacional. A médio e longo prazos, este aumento inicial de salário médio será corroído para os que recebem acima de 11,5 MSMP e aumentado para os que recebem abaixo deste limite, devido ao diferencial existente entre as taxas de reajustes destas duas faixas.

3 — A nova política salarial e a taxa de inflação

A conclusão mais importante do artigo até o momento é de que a nova sistemática de reajuste deverá levar a um aumento da participação dos salários na renda nacional, desde que seus efeitos sobre

a taxa de inflação não sejam muito perversos. Esta conclusão leva-nos a duas observações:

a) Se os capitalistas tentarem manter sua participação no produto, e o conseguirem, a única forma de compatibilização *ex-post* das demandas destes com aumentos de salários será o recrudescimento do processo inflacionário e a erosão dos ganhos do salário real. Neste caso, estariam corretos os observadores que apontaram para os efeitos inflacionários da nova política.

b) Pelo menos aparentemente, a única forma de compatibilizar as participações de salários e lucros sem aumento de inflação seria através de uma redução no *mark-up* das empresas. [6]

Essas duas observações, porém, deixam de levar em conta um dos aspectos mais importantes da nova política, qual seja, os reajustes diferenciados de salários. Se a distribuição de salários diferir de empresa para empresa, aquelas cujos salários estão mais concentrados nos níveis mais elevados terão reajustes menores que as outras em sua folha de salários. Sendo assim, devemos considerar que tipo de empresa terá seu *mark-up* reduzido ou aumentado se a inflação permanecer constante.

Seguindo a tradição keynesiana moderna, vamos supor que em uma economia como a brasileira os mercados podem ser divididos em dois grupos no que se refere à determinação de preços:

a) mercados cujos preços são determinados pelos custos de produção, que correspondem aproximadamente aos de produtos industrializados (supondo-se a existência de capacidade ociosa) ; e

b) mercados cujos preços são determinados por oferta e procura, que correspondem aos produtos agrícolas e bens primários.

No primeiro caso, os preços são determinados por:

$$p = (1 + m) \left(w \frac{L}{Q} + P_M \frac{M}{Q} \right)$$

6 Isto supondo que não haja alterações na estrutura produtiva. (Os efeitos sobre esta serão discutidos, em detalhe, na Subseção 3.1.)

onde:

p = preço do produto;

m = *mark-up*;

w = salário;

$\frac{L}{Q}$ = total de trabalho usado por unidade de produto;

P_M = preço das matérias-primas usadas; e

$\frac{M}{Q}$ = total de matérias-primas usadas por unidade de produto.

Neste caso, os preços são iguais aos custos de salário mais matéria-prima para se produzir uma unidade de produto, mais uma certa percentagem sobre estes custos. Assim, as variações nos salários afetam os preços diretamente, na medida em que os custos de trabalho aumentam, e indiretamente, na medida em que trabalhadores entram na produção de matérias-primas. Portanto, para que um aumento de salários não resulte em um aumento de preços, é necessário que haja uma redução do *mark-up*. Em outras palavras, sendo o produto nacional dividido entre capitalistas e trabalhadores, a elevação da parte dos trabalhadores deve vir acompanhada de redução da parte apropriada pelos capitalistas. Dentro desse contexto, as pressões inflacionárias se originam da luta entre classes sociais para aumentar sua participação na renda nacional. Na medida em que tais demandas são incompatíveis entre si, somando mais que o valor do produto, a compatibilidade *ex-post* somente é obtida através de aumentos dos preços.

Para o segundo grupo de produtos, variações na oferta e na procura determinam diretamente variações nos preços.

A partir destas considerações, e levando-se em conta os resultados obtidos na seção anterior, numerosos economistas chegaram à conclusão de que a nova política salarial exercerá forte pressão inflacionária na economia brasileira.

3.1 — As variações nos custos do trabalho

Uma importante característica da distribuição dos salários na economia brasileira é a elevação do salário médio à medida que aumenta o tamanho do estabelecimento. Na Tabela 1 apresentamos o salário por tamanho de estabelecimento, em termos do maior salário mínimo do País, em 31 de dezembro de 1976.

TABELA 1

Salários médios por tamanho de estabelecimento em termos do MSMP

(31 de dezembro de 1976)

	Indústria	Comércio	Serviços
Menos de 1 Empregado	1,65	1,24	1,44
1 a 5 Empregados	1,70	1,39	1,63
5 a 10 Empregados	1,90	1,69	2,04
10 a 20 Empregados	2,97	1,95	2,59
20 a 50 Empregados	2,33	2,36	2,96
50 a 100 Empregados	2,57	2,67	3,20
100 a 250 Empregados	2,81	2,92	3,27
250 a 500 Empregaods	3,04	2,92	3,26
500 a 1.000 Empregados	3,19	3,62	3,60
1.000 a Mais Empregados	4,03	2,72	4,28
Total	3,05	2,19	3,18

FONTE: RAIS — 1976.
OBS.: Tamanho medido em termos do número médio de empregados durante o ano de 1976.
MSMP = Cr$ 768,00.

Impõem-se, no entanto, algumas considerações sobre os dados contidos na Tabela 1. Eles se originam da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), que é preenchida pelas empresas e contém informações sobre todos os trabalhadores que tiveram com elas algum vínculo empregatício durante o ano. Devem preencher a RAIS:

"— todos os empregadores conforme definidos na CLT;

— todas as pessoas jurídicas de direito privado, inclusive as empresas públicas domiciliadas no País, registradas ou não nas Juntas Comerciais, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e do Comércio, Secretarias de Finanças ou da Fazenda dos Governos Estaduais e nos Cartórios de registros de pessoa jurídica;

— empresas individuais, inclusive as que não possuem empregados;

— filiais, agências, sucursais, representantes ou qualquer outra vinculação a qualquer pessoa jurídica domiciliada no exterior;

— autônomos e profissionais liberais que mantêm empregados;

— órgãos da administração direta e indireta dos Governos Federal, Estadual e Municipal ou dos Territórios, inclusive as Fundações Supervisionadas e Entidades criadas por lei, com atribuições de fiscalização do exercício das profissões liberais;

— os sindicatos que congregam trabalhadores avulsos deverão fornecer, além das informações de seus empregados, as referentes aos trabalhadores avulsos a eles vinculados". [7]

Isto significa que a RAIS contém informações sobre praticamente o total da força de trabalho no País que mantiver relação formal de emprego em um determinado ano. Deste universo, foi utilizado para a presente pesquisa o conjunto dos trabalhadores com vínculos regidos pela CLT em 1976. No total, isto correspondia a 9.716.968 trabalhadores em 31 de dezembro de 1976.

O salário levado em consideração foi o salário contratual no dia 31 de dezembro de 1976 em relação ao maior salário mínimo no País naquela data. Finalmente, devemos considerar que o tama-

Tabela 2

Número de trabalhadores regidos pela CLT
(31 de dezembro de 1976)

Indústria	5.121.344
Comércio	1.507.859
Serviços	3.087.765
Total	9.716.968

FONTE: RAIS — 1976.

7 Manual de orientação — RAIS, pp. 1-2.

nho é medido pelo estabelecimento e não pela empresa, o que certamente tende a superestimar os aumentos de salários médios dos pequenos estabelecimentos, pois grandes empresas tendem a manter a mesma estrutura salarial em todos os seus estabelecimentos, sejam eles grandes ou pequenos. Desta forma, na medida em que um número significativo de grandes empresas possuam pequenos estabelecimentos, elas deverão puxar para cima a média dos salários destes últimos.[8]

A tendência ao aumento do salário médio com o tamanho dos estabelecimentos pode ser claramente observada na Tabela 1, dispensando maiores comentários.

Em segundo lugar, é preciso ver como se comporta a distribuição de salários por tamanho de estabelecimento, em termos das três faixas da nova política salarial.

Conforme pode ser visto pela Tabela 3, 72, 81 e 70% dos trabalhadores na indústria, no comércio e nos serviços, respectivamente, recebiam em 31 de dezembro de 1976 até 3 MSMP. Além disso, estes trabalhadores estavam concentrados nas pequenas empresas. Para a indústria, por exemplo, 86% dos trabalhadores nos estabelecimentos de 5 a 10 empregados recebiam nessa faixa de salários, enquanto que nos estabelecimentos de 1.000 a mais empregados a faixa cobria 59% dos trabalhadores.

Nas duas faixas seguintes de salários, a diferença é ainda maior: 10,35% dos trabalhadores em estabelecimentos industriais de 5 a 10 empregados recebiam de 3 a 10 MSMP, enquanto que esta faixa correspondia a 30,71% dos trabalhadores dos estabelecimentos de 1.000 a mais empregados. Nesta última faixa salarial os números são, respectivamente, de 1,21 e 6,66%. Os setores comércio e serviços têm basicamente o mesmo comportamento (ver Tabela 2).

A desagregação em setores de quatro dígitos mantém fundamentalmente o mesmo perfil de distribuição exposto acima.

Uma vez constatado este fato, cabe agora calcular qual será o efeito da nova política salarial para as diversas empresas.

8 Sobre a importância deste fato, ver M. C. Tavares *et alii, Estrutura Industrial e Empresas Líderes* (FINEP, 1978), versão preliminar.

TABELA 3

Distribuição (em %) de salários por tamanho de estabelecimento e faixas de maior salário mínimo do País

(31 de dezembro de 1976)

	Indústria			Comércio			Serviços		
	0 a 3	3 a 10	10 a Mais	0 a 3	3 a 10	10 a Mais	0 a 3	3 a 10	10 a Mais
Menos de 1 Empregado...	89,30	7,33	0,94	94,78	3,46	0,18	92,64	4,71	0,56
1 a 5 Empregados	89,02	7,89	1,01	92,43	5,23	0,35	89,80	6,94	0,94
5 a 10 Empregados	85,93	10,35	1,21	87,88	8,39	0,82	83,60	11,35	1,75
10 a 20 Empregados	83,15	12,51	1,56	83,22	11,11	1,34	75,09	17,00	3,21
20 a 50 Empregados	70,96	14,60	2,19	76,97	15,50	2,34	69,86	21,42	4,13
50 a 100 Empregados	77,86	15,71	2,86	73,10	18,78	3,05	68,26	21,41	5,05
100 a 200 Empregados	75,51	16,84	3,50	71,72	18,50	3,05	69,53	19,60	5,56
200 a 500 Empregados	73,07	18,31	4,24	74,06	15,76	4,26	70,55	18,73	5,39
500 a 1.000 Empregados	71,40	19,93	4,28	67,64	17,24	6,44	68,69	20,25	6,87
1.000 a Mais Empregados	59,18	30,71	6,66	70,63	14,66	3,28	56,53	31,18	8,26
Total................	72,03	20,13	4,12	80,72	12,68	2,14	69,88	20,54	5,13

FONTE: RAIS — 1976.

OBS.: Os totais de indústria, comércio e serviços não somam 100%, devido à presença nos dados de RAIS de trabalhadores com salários não determinados, ou seja, não declarados.

Seja W = folha de salários do estabelecimento; E_i = número de empregados do estabelecimento em cada faixa de salários ($i = 1, 2, 3$); S_{M_i} = salário médio da faixa i, no estabelecimento ($i = 1, 2, 3$); E = total de empregados do estabelecimento; S_M = salário medio do estabelecimento; e X = INPC dos últimos seis meses:

$$W = E_1 S_{M1} + E_2 S_{M2} + E_3 S_{M3} = E S_M$$

$$\Delta W = E_1 S_{M1}\ 1{,}1X + E_2 S_{M2} \left[0{,}3 \frac{MSMP}{S_{M2}} + 1 \right] X + $$

$$+ E_3 S_{M3} \left[2{,}3 \frac{MSMP}{S_{M3}} + 0{,}8 \right] X$$

$$\frac{\Delta W}{W} = \frac{E_1\ S_{M1}}{E\ S_M}\ 1{,}1X + \frac{E_2\ S_{M2}}{E S_M} \left[0{,}3 \frac{MSMP}{S_{M2}} + 1 \right] X +$$

$$+ \frac{E_3\ S_{M3}}{E S_M} \left[2{,}3 \frac{MSMP}{S_{M3}} + 0{,}8 \right] X$$

$$\frac{\Delta W/W}{X} = \frac{E_1\, S_{M1}}{ES_M}\, 1{,}1 + \frac{E_2\, S_{M2}}{ES_M}\left[0{,}3\,\frac{MSMP}{S_{M2}} + 1\right] + \frac{E_3\, S_{M3}}{ES_M}\left[1{,}3\,\frac{MSMP}{S_{M3}} + 0{,}8\right]$$

O aumento relativo da folha de salário será maior, igual ou menor que os aumentos no INPC dos últimos seis meses se, $\frac{\Delta W/W}{X} \gtreqless 1$, respectivamente.

A Tabela 4 mostra variações nos custos de trabalho em relação à taxa de inflação para os diversos tamanhos de estabelecimento nos três agregados (indústria, comércio e serviços) a partir de distribuição de empregos e salários em 31 de dezembro de 1976.

Antes de passarmos à análise dos dados, alguns comentários se fazem necessários. Em primeiro lugar, a observação feita no que se refere ao uso do estabelecimento em lugar de empresa aplica-se também neste caso. A unidade que nos interessa realmente é a empresa, mas tal informação não estava disponível. Porém, qualquer viés que porventura venha a ser introduzido nos cálculos será na direção de reforçar as conclusões a serem apresentadas. Em segundo lugar, precisamos tecer algumas considerações sobre as faixas de salário disponíveis. Pela nova política salarial, estas faixas são de 1 a 3 MSMP, de 3 a 10 MSMP e mais de 10 MSMP.[9] Em nossos cálculos, dois pontos precisam ser considerados. Na primeira faixa, incluímos todos os trabalhadores que recebem menos de 1 MSMP, na suposição de que seus salários se comportam como os da faixa deste grupo. Assim, para efeito dos cálculos deste artigo, esta faixa é de 0 a 3 MSMP, o que significa 11,23% do total do emprego na indústria, 28,70% no comércio e 12,21% no setor serviços. A maior parte deste total está na faixa de 0,5 a 1 MSMP (10,47, 17,39 e 10,58%, respectivamente, para os três setores considerados) e deve corresponder aos trabalhadores que recebem salários mínimos em regiões que pagam menos que o MSMP. A maior parte desta força

[9] Porém, no decreto que regulamenta a nova política, a faixa inicial é definida como "até três vezes o valor do maior salário mínimo vigente na época do reajustamento". Ver *Jornal do Brasil* (15 de março de 1980), p. 17.

TABELA 4

Variações nas folhas de salários em relação à taxa de inflação por tamanho de estabelecimento

(31 de dezembro de 1976)

	Indústria	Comércio	Serviços
Menos de 1 Empregado	1,05	1,08	1,06
1 a 5 Empregados	1,05	1,07	1,06
5 a 10 Empregados	1,04	1,05	1,02
10 a 20 Empregados	1,03	1,02	1,00
20 a 50 Empregados	1,02	1,00	1,00
50 a 100 Empregados	1,01	1,00	0,98
100 a 250 Empregados	0,99	0,98	0,97
250 a 500 Empregados	0,99	0,97	0,97
500 a 1.000 Empregados	0,98	0,92	0,97
1.000 a Mais Empregados	0,99	0,93	0,98
Total	1,00	1,01	0,99

FONTE: RAIS — 1976.
OBS.: Ver Tabela 1.

de trabalho está concentrada nos pequenos estabelecimentos (ver Tabela 5). Os cálculos, se efetuados excluindo-se esses trabalhadores, fornecem resultados similares aos obtidos aqui (esses resultados podem ser fornecidos por pedido direto ao autor).

O segundo ponto refere-se à não inclusão dos extremos 3 MSMP e 10 MSMP na primeira e segunda faixas, respectivamente. Conquanto a nova política salarial inclua estes extremos, não nos foi possível fazê-lo com os dados disponíveis, nos quais os intervalos são abertos em seus limites superiores. Desta forma, os intervalos usados para nossos cálculos foram 0 a 3 MSMP, 3 ⊢ 10 MSMP e 10 a mais MSMP, o que significa uma subestimativa da primeira faixa, uma superestimativa da segunda, na medida em que o número de pessoas que recebem 3 MSMP é maior que o número que recebe 10 MSMP, e uma superestimativa da última. Como o primeiro intervalo contém mais trabalhadores nos menores estabelecimetos que nos maiores, isto significa uma redução relativamente maior do aumento da folha salarial nos primeiros estabelecimentos, o que tenderia a reforçar nossos resultados se os intervalos considerados fossem fechados em seus limites superiores, como manda a nova política.

TABELA 5

Percentagem de trabalhadores que recebem menos de 1 MSMP por tamanho de estabelecimento

(31 de dezembro de 1976)

	Indústria		Comércio		Serviços	
	—0,5	0,5 a 1,0	—0,5	0,5 a 1,0	—0,5	0,5 a 1,0
Menos de 1 Empregado......	0,46	24,44	0,59	29,78	0,82	23,51
1 a 5 Empregados...	1,58	23,61	2,00	27,04	2,30	21,35
5 a 10 Empregados...	1,56	20,06	1,72	21,38	2,37	16,91
10 a 20 Empregados...	1,44	17,19	1,61	18,79	2,15	13,28
20 a 50 Empregados...	1,22	14,59	1,22	15,35	1,94	11,60
50 a 100 Empregados...	1,05	12,21	1,05	12,27	1,73	10,99
100 a 250 Empregados...	0,95	10,71	0,77	10,84	1,54	10,10
250 a 500 Empregados...	0,86	9,68	0,57	11,38	1,52	9,04
500 a 1.000 Empregados...	0,39	9,62	0,40	8,57	1,27	8,70
1.000 a Mais Empregados...	0,23	5,34	0,53	5,46	0,97	4,00
Total....................	0,76	10,47	1,31	17,39	1,63	10,58

FONTE: RAIS — 1976.

Feitos estes comentários, podemos passar à análise da Tabela 4, onde podemos observar a nítida tendência à redução dos aumentos relativos da folha de salários à medida que aumenta o tamanho dos estabelecimentos. Dada a distribuição de empregos e salários em 31 de dezembro de 1976, os estabelecimentos industriais menores terão um aumento 5% maior que o INPC em suas folhas de salários, enquanto que os maiores terão uma redução real de 1% em seus custos com o fator trabalho. No comércio, a diferença vai de 8% acima para 7% abaixo do INPC dos últimos seis meses e, em serviços, de 6% acima para 2% abaixo do INPC.

O Gráfico 3 apresenta essas mesmas informações e mostra a tendência ao decréscimo dos aumentos relativos dos custos salariais com o tamanho dos estabelecimentos.

Um ponto importante que sobressai no Gráfico 5 é a diferença entre as inclinações das três curvas. O comércio é o que apresenta maiores disparidades entre os menores e maiores estabelecimentos, seguido de serviços e, finalmente, do setor industrial. Estas diferentes inclinações refletem as diferenças na distribuição de salários nos

Gráfico 3



Variação Percentual da Folha de Salários
INPC do Último Semestre
INDÚSTRIA
COMÉRCIO
SERVIÇOS
1,10
1,09
1,08
1,07
1,06
1,05
1,04
1,03
1,02
1,01
1,00
0,99
0,98
0,97
0,96
0,95
0,94
0,93
0,92
0,91
-1
1a5
5a10
10a20
20a50
50a100
100a200
200a500
500a1000
1000 a mais
Tamanho do Estabelecimento (Número de Empregados)

três setores. Quanto menos inclinada a curva, mais igualitária a distribuição entre os diversos tamanhos de estabelecimentos.

A desagregação das informações por setores a dois dígitos, da classificação da Receita Federal, mantém basicamente a mesma característica apontada para os três agregados, com algumas poucas exceções.

Podemos, portanto, concluir que, em geral, a nova política salarial resultará em um aumento maior que a taxa de inflação dos últimos seis meses (representada pelo INPC) na folha de salários das menores empresas e em aumentos menores para as maiores. Conforme veremos, este dado poder ter um papel fundamental na evolução da inflação e no desempenho das diversas empresas.

Finalmente, devemos levar em conta que estes cálculos referem-se aos custos diretos de trabalho, não incorporando os indiretos, que ocorrem através da variação das folhas de salários dos setores produtores de matérias-primas. Neste sentido, os dados desagregados tendem a confirmar esta tendência na medida em que os setores produtores de bens de capital e os de consumo de massa são os que apresentam menores aumentos.[10]

3.2 — Política salarial, inflação e controle de preços

Desde sua implantação em novembro de 1979, a nova política salarial tem causado intenso debate entre economistas, patrões e empregados no que se refere a seus efeitos sobre a taxa de inflação da economia. Segundo seus críticos mais veementes, em uma economia concentrada como a brasileira, um aumento do salário seria fatalmente repassado para os preços dos produtos, recrudescendo o processo inflacionário. Em um momento em que as baterias de política eco-

[10] Bens de capital: Produtos de Minerais Não-Metálicos; Mecânica; Madeira; Papel e Papelão; Borracha; Química; e Produtos de Matérias Plásticas. Bens de consumo duráveis: Material Elétrico e de Comunicação; Material de Transporte; e Mobiliário. Bens de consumo de massa: Couros, Peles e Produtos Similares; Produtos Farmacêuticos e Veterinários; Perfumaria, Sabões e Velas; Têxtil; Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos; Produtos Alimentares; Bebidas; Fumo; e Editorial e Gráfica.

nômica do Governo se dirigem quase que integralmente para o combate à inflação, adotar tal política seria um contra-senso, podendo invalidar todo esforço governamental nesse sentido. Nesta subseção, faremos uma análise dos possíveis efeitos da nova política sobre a taxa de inflação.

No estudo do problema da inflação devemos levar em conta dois aspectos. De um lado, temos que, dado o *mark-up* das empresas, aumentos de custos pressionam os preços dos produtos. De outro, uma expansão da demanda não acompanhada de aumentos na oferta resulta, a médio prazo, em elevações dos preços através de aumentos do *mark-up*. Sem dúvida estes dois aspectos estão presentes com a nova política salarial e devem ser analisados com cuidado. Neste artigo vamos concentrar-nos em analisar os efeitos sobre os custos das empresas, deixando como sugestão a necessidade de futuros estudos relativos ao efeito sobre a taxa de inflação, devido a pressões de demanda.

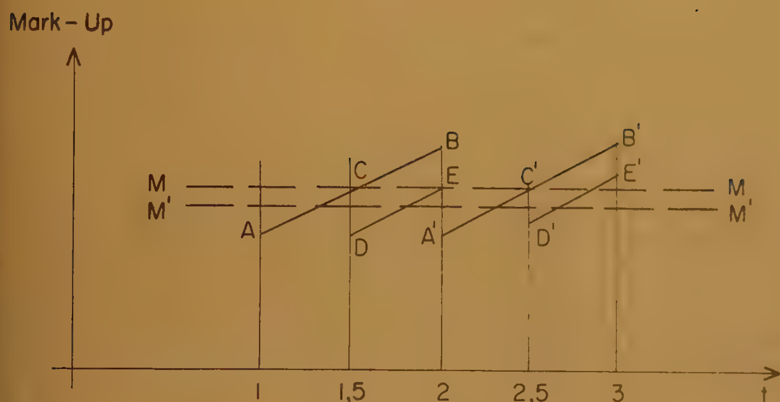
Do lado dos custos, a proposição corrente entre os críticos da nova política, de que ela fatalmente resultará em elevação da taxa de inflação, precisa ser qualificada. Sem dúvida, seu impacto inicial será o de elevar o patamar inflacionário na medida em que as empresas lutarem para manter constante seu *mark-up* real médio com o aumento de salários devido à semestralidade dos reajustes (ver Gráfico 4).

Com a antiga política, a trajetória do *mark-up* seria *ABA'B'* durante dois anos (supondo-se o trabalho como único fator de produção). O *mark-up* médio seria *MM*. Com a nova, com reajustes semestrais, a trajetória do *mark-up* será *ACDE* no primeiro ano e *A'C'D'E'* no segundo. O *mark-up* médio se reduz a *M'M'*. Assim, na medida em que as empresas tentem repor esta perda, a taxa de inflação tende a subir. No gráfico, isto significa uma rotação da reta *DE* em sentido anti-horário.[11]

Porém, nossos resultados na seção anterior indicam que as grandes empresas terão aumentos em suas folhas de salários menores que a variação no INPC (e, portanto, da inflação) dos seis meses anteriores

[11] Este ponto foi levantado por André Lara Resende e José Cláudio Ferreira da Silva, a quem agradecemos.

Gráfico 4



ao reajuste, enquanto que as pequenas terão aumentos superiores. Desta forma, e deixando-se de lado no momento as pressões do lado da demanda, uma vez atingido um novo *mark-up* médio compatível com as demandas das empresas, a nova política tenderá a levar a uma *redução* da taxa de inflação, e não a seu aumento. Sendo os preços em um mercado concentrado determinados a partir do comportamento de suas empresas líderes, um aumento na folha de salários menor que a inflação deverá resultar em elevações de preços *menores* que a inflação passada, pelo menos para as grandes empresas. Tal conclusão tende a ser reforçada pela política de controle de preços executada pelos órgãos governamentais. A fim de esclarecer este ponto, vamos fazer uma rápida descrição do sistema de controle de preços no Brasil.

O primeiro ponto a ser considerado refere-se à abrangência do controle de preços.[12] O CIP atua sobre quase todos os produtos

12 A descrição que se segue está baseada no trabalho de Milton da Mata, "Controles de Preços na Economia Brasileira: Aspectos Institucionais e Resultados", publicado neste número de *Pesquisa e Planejamento Econômico*, pp. 911-954, e em conversas particulares com funcionários do CIP.

industriais, grande parte dos serviços e uma pequena parte do comércio. Os produtos controlados correspondem aproximadamente a 40% do Índice de Preços por Atacado (IPA). Os pedidos de aumento podem ser encaminhados ao CIP duas vezes por ano, sendo, em geral, escolhida pelas empresas a data dos pedidos, de comum acordo com o CIP.

Segundo a sistemática geral adotada, é permitido que as empresas repassem para os preços os aumentos de custo ocorridos nos últimos seis meses, mantido o *mark-up*. Cada processo de aumento de preços é acompanhado por uma "Planilha de Custos" (incluindo-se uma "planilha" especial para os reajustes de salários), demonstrando os aumentos ocorridos no período. Para se calcular o preço final, usa-se a fórmula:

$$p = custo + YP$$

onde: Y = percentagem sobre os preços; e

$$(1 - Y)\, P = custo \;\therefore\; P = \frac{1}{1-Y}\, custo$$

o que resulta em um *mark-up* $m = \frac{Y}{1-Y}$, que é uma constante.

Nos acordos, a sistemática usada baseia-se nos custos das quatro maiores empresas do setor ("empresas líderes"), as quais apresentam, em cada um destes acordos, as "Planilhas de Custos", especificando os aumentos ocorridos desde o último reajuste de preços. O CIP recebe-as e calcula uma Planilha Agregada, ponderada pela participação das mesmas no faturamento do setor, e o resultado final serve como base para o cálculo do preço a ser autorizado, com as empresas menores devendo seguir aquele determinado a partir dos custos das "empresas líderes".

Esta sistemática de controle apresenta duas características básicas: em primeiro lugar, quase todo controle baseia-se nos custos das grandes empresas; em segundo, o sistema tende a "congelar" ou estabilizar o *mark-up* em cada mercado.

Conforme vimos, um dos principais resultados da política salarial será que as grandes empresas terão aumentos na folha de salários menores que a taxa de inflação e, as menores, aumentos maiores.[13] Dada a sistemática de controle de preços executada pelo CIP e a tendência da grande empresa em manter um *mark-up* constante, isto significará, a cada reajuste, um repasse menor que a inflação do último semestre, ou seja, os custos salariais diretos e indiretos que serão repassados aos preços terão aumentos menores que a variação dos preços do período precedente. Em outras palavras, mesmo supondo-se um *mark-up* constante para as grandes empresas, haverá tendência para redução dos aumentos de preços. Na medida em que existir pressão do CIP no sentido de reduzir o *mark-up* médio, isto significará menor pressão inflacionária na fase de "transição" para a nova política.

Por outro lado, as empresas menores terão que aceitar os preços estipulados a partir dos aumentos de custo das grandes. Porém, vimos que os custos das pequenas terão um aumento significativamente maior que os das grandes. Isto significa que elas ficarão impossibilitadas de manter seu *mark-up*, com a conseqüente redução de seus lucros devendo ser bastante considerável, pois a diferença entre os maiores e menores aumentos de custo é de 7% para o setor industrial, 16% para o comércio e 9% para o setor serviços. A médio prazo, como haverá uma persistente tendência à deterioração da situação financeira das mesmas, cada vez mais elas se verão incapacitadas de financiar o capital de giro com a venda de seus produtos. Eventualmente, tenderão à insolvência financeira, podendo ser incorporadas pelas grandes empresas do setor, o que resultará em aumento da concentração da produção.

[13] Esta conclusão baseia-se na suposição de que o INPC seja uma *proxy* perfeita da taxa de inflação passada. Na medida em que estes dois índices (INPC e IGP ou IPA) diferem entre si, nossas conclusões podem ser reforçadas ou não. Se, como vem acontecendo desde a implantação da nova política salarial, em novembro de 1979, o INPC estiver sempre abaixo do IGP, nossas conclusões serão reforçadas, pois o índice de aumento de salários ficará abaixo do índice de aumento dos preços, resultando em um repasse, ainda menor que a taxa de inflação passada, do aumento dos custos das grandes empresas.

Podemos, portanto, concluir que, a médio prazo, a transferência de renda para os trabalhadores se efetuará principalmente em prejuízo dos pequenos empresários, mantendo-se o lucro das grandes empresas e aumentando concomitantemente a concentração da produção. A opção a tal resultado seria repassar aos consumidores os aumentos de custos das pequenas empresas, o que levaria fatalmente a uma escalada inflacionária, pois estes aumentariam sistematicamente mais que a taxa de inflação.

No que se refere às pressões inflacionárias cuja origem é o aumento da demanda, apenas algumas sugestões serão aqui feitas. O aumento de salários fatalmente levará a um aumento da demanda de bens de consumo duráveis e não-duráveis da parte dos assalariados, além, obviamente, dos bens de primeira necessidade.

Nestes últimos, os efeitos poderão ser de grande importância, pois seus preços são basicamente determinados por oferta e procura. Além disso, aí está concentrada a cesta de consumo dos trabalhadores que recebem salários menores, que é exatamente a faixa na qual se baseia o cálculo do INPC. Neste sentido, uma boa safra agrícola poderá ser muito importante para reduzir as pressões inflacionárias que se originem dos aumentos da demanda resultantes de aumentos dos salários reais.

Por outro lado, no que se refere aos produtos industrializados, acreditamos que a forma mais indicada de combater a inflação de demanda é através de uma manipulação adequada das políticas monetária e fiscal pelo Governo. Neste sentido, algumas medidas que poderiam ajudar no combate à inflação seriam o controle do crédito pelo Governo e a redução da taxa de crescimento da oferta monetária, acompanhada de controle efetivo do orçamento das empresas estatais. O controle das estatais deverá levar a uma redução da demanda de bens de capital por parte destas, amortecendo as pressões inflacionárias neste setor. Entretanto, a redução da taxa de crescimento da oferta monetária e do crédito deverá afetar mais fortemente as pequenas empresas que têm sua taxa de rentabilidade já reduzida pela nova política salarial, reforçando ainda mais a tendência à concentração econômica.

4 — Conclusões

Este artigo teve por objetivo fazer uma análise dos efeitos redistributivos e inflacionários da nova política salarial. Em linhas gerais, podemos dizer que, ignorando-se os seus efeitos sobre a taxa de rotatividade das empresas, ela levará a um aumento da participação dos salários na renda nacional, devido à redução da periodicidade dos reajustes, de um ano para seis meses.

O primeiro impacto deste aumento será uma aceleração inflacionária, na medida em que as grandes empresas tentarem recuperar a perda em seus *mark-up* reais médios. Porém, este é um efeito puramente transitório. Uma vez estabilizado o *mark-up* destas empresas em um novo nível (que poderá ser igual ou menor que o anterior, dependendo da efetividade do controle de preços exercido pelo Governo), a nova política salarial passará a ser um instrumento efetivo no combate à inflação, pois os aumentos nos custos com trabalho nas grandes empresas serão menores que a taxa de inflação dos últimos seis meses, resultando em um repasse menor que a taxa de inflação passada. Isto terá o efeito de reduzir a elevação dos preços, levando a um aumento dos salários reais médios concomitantemente com a redução da inflação.

Dado o aumento de demanda resultante do aumento dos salários, a nova política salarial deverá vir acompanhada de medidas restritivas de caráter monetário que reduzam seus impactos sobre o nível de preços.

Como resultado direto dessas duas linhas de atuação, deveremos esperar uma queda na rentabilidade das pequenas empresas e, conseqüentemente, uma tendência para aumento da concentração econômica, com as grandes tomando o lugar destas últimas no mercado. Assim, a se manter a nova política salarial, o resultado será uma transferência de renda dos pequenos empresários para os assalariados, mantendo-se, ou até mesmo aumentando-se (através da concentração industrial), a participação das grandes empresas no produto.

Para terminar, gostaríamos de tecer algumas considerações sobre o chamado "índice de produtividade". Em termos políticos, talvez este seja um dos maiores progressos da nova sistemática em relação

à antiga, na medida em que permite que, pelo menos em parte, os reajustes salariais sejam livremente barganhados entre patrões e empregados como em qualquer economia capitalista democrática. Como vimos, esta é a parte do aumento de salários passível de ser negociada entre trabalhadores e patrões, e não poderá ser repassada para os preços. Em princípio, este índice não afetará a inflação originária dos aumentos de custos, mas, na medida em que subir o salário real, aumentarão as pressões sobre a demanda. Por outro lado, apesar do eufemístico nome "índice de produtividade", este percentual pouco tem a ver com qualquer critério tecnológico, estando diretamente ligado ao poder de barganha de trabalhadores e patrões. Em outras palavras, sindicatos fortes tenderão a obter índices maiores que sindicatos fracos, sendo que a perspectiva de greves prolongadas e prejuízos daí decorrentes poderá gerar divisões entre os grandes e pequenos empresários, pois os primeiros estarão em condições muito melhores de aceitar índices de produtividade mais elevados que os últimos, devido aos aumentos relativamente menores de suas folhas de salários. Porém, isto é parte da dinâmica da luta de classes nas economias capitalistas industrializadas que pretendem adotar um sistema político razoavelmente democrático.

(Originais recebidos em abril de 1980. Revistos em julho de 1980.)

O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil – comentário

CLÁUDIO DE MOURA CASTRO *

O preço dos mitos e o preço das variáveis omitidas na análise das diferenças raciais

Há uma premissa básica no trabalho de Nelson do Valle Silva: [1] a idéia de que uma democracia racial tem certas dimensões tangíveis e quantificáveis; não basta proclamar que todos são iguais, é preciso consultar os dados e verificar se a democracia de fato existe. Se tudo não passa de um mito, é preciso saber em tempo e passar a usar nossas energias para transformar a realidade.

Entendemos que essa é a mensagem mais importante do trabalho, e com ela enfaticamente concordamos.

Não obstante, temos reservas quanto à validade da tentativa do autor em demonstrar a existência inequívoca de diferenciais de renda entre não-brancos e brancos. Não se trata aqui de divergências doutrinárias ou de posturas teóricas. A validade de uma proposição científica é contingente ao método de demonstrá-la. Se há falhas de procedimentos, ao detetarmos a sua presença enfraquecemos ou comprometemos o crédito que se pode dar às conclusões. Tentaremos adiante indicar a razão por que parece frágil a análise.

O autor usa o Censo de 1960 para demonstrar que há diferenças importantes de renda entre brancos e não-brancos e que não as

* Da CAPES/MEC.

[1] Ver Nelson do Valle Silva, "O Preço da Cor: Diferenciais Raciais na Distribuição da Renda no Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n.º 1 (abril de 1980), pp. 21-44.

há significativas entre mulatos e negros. A análise é feita em termos da teoria do capital humano.

Não é particularmente feliz a presença de formulações muito ortodoxas da chamada teoria do capital humano. As proposições que se busca demonstrar ficariam até mais claras com o uso de modelos menos formidáveis. O princípio da Navalha de Occam ensina a abandonar esquemas mais complicados quando outros mais simples dão conta igualmente bem da tarefa.

Na verdade, estamos falando de descrever perfis de rendimento ao longo da carreira profissional de indivíduos com diferentes níveis de educação e, no caso, também de raças diferentes. Ora, é muito modesto o estoque de teoria do capital humano necessário para descrever situações do tipo tratado no artigo. Como pouco se afirma, pouco pode ser negado.

O capital físico é um bem econômico produzido que, ao invés de ser diretamente consumido, é utilizado para tornar mais eficiente o processo produtivo. Gastos em educação têm também como conseqüência esperada tornar mais produtiva a mão-de-obra; daí a idéia de tratar a educação como "capital humano". Como a educação tem um custo e uma expectativa de retorno, é possível descrever o processo de aquisição de educação e seu uso no mercado de trabalho utilizando o instrumental analítico da teoria do capital. Uma das primeiras tentativas nessa direção foi feita na Rússia Soviética por Strumilin.[2] A existência de diferenciais de renda a favor dos que têm mais escolaridade torna a educação desejável — o que, de resto, não é uma observação muito original ou surpreendente. Mais do que isso não precisamos para usar essa versão branda da teoria do capital humano.

Não obstante, o autor prefere adotar o catecismo de Becker e Mincer, datado da década de 60 e alvo de pesadas salvas de artilharia na década subseqüente.[3] No caso, há outras razões para tratar

2 Strumilin, "Problems of Labor Economics", citado por V. E. Komarov, "The Significance of Education", *in Readings in the Economics of Education*, compilado por Mr. Jean Bowman *et alii* (Paris: UNESCO, 1971).

3 G. Becker, *Human Capital* (Nova York: National Bureau of Economic Research, 1964), e J. Mincer, "On the Job Training: Costs Returns and Some Implications", *in Journal of Political Economy* (outubro de 1962).

com mais cuidado algo com contornos tão polêmicos e mal definidos quanto a teoria do capital humano. Tal versão pressupõe um comportamento humano racional, onde as decisões são frutos de uma busca de otimização dos níveis de investimento em educação. Em outras palavras, imputa-se ao comportamento motivação otimizante e pressupõe-se a existência de área de manobra onde se permitem alternativas legítimas de comportamento. Ora, grande parte dos determinantes do montante de educação que se vai obter depende menos de uma decisão desse tipo do que de circunstâncias outras. Por exemplo, 98% dos concluintes do ensino médio "decidem" entrar para a universidade; somente a metade o consegue. São outros os fatores determinantes.

Por estas razões — e outras que não cabe aqui explicar — preferimos conduzir o raciocínio a um nível mais simples. Se dois grupos racialmente distintos têm o mesmo nível de escolaridade e seus rendimentos, em momentos comparáveis de suas carreiras, não são equivalentes, é cabível suspeitar que essas diferenças possam ser atribuídas a diferenças de etnia. As conclusões do autor baseiam-se justamente no fato de que encontra diferenças significativas entre brancos e não-brancos.

A dificuldade está no fato de que, para dar credibilidade a essa associação, seria necessário demonstrar que as variações de renda se devem realmente à raça e não a outros fatores covariantes. Em outras palavras, é necessário controlar as variações de outros fatores.

Esta não é apenas uma indicação de livro-texto, uma crítica acadêmica. É possível imaginar um conjunto de circunstâncias que, se fossem verdadeiras, invalidariam as conclusões do autor.

Imaginemos que dentro de grupos racialmente homogêneos a capacidade de beneficiar-se do ensino oferecido nas escolas tenha a ver com as condições do meio ambiente e, em particular, com a família, suas circunstâncias, nível sócio-econômico e educação. Imaginemos que, como conseqüência, nos níveis sociais mais baixos sejam menores as probabilidades de permanecer no sistema escolar. Mas os efeitos da família podem não se exaurir aí. Dentro de coortes com o mesmo nível de escolaridade, os níveis de rendimento obtidos podem ser mais elevados quanto mais alto o *status* ou a educação dos pais. Em outras palavras, rendimentos e *status* sócio-econômico

da família poderiam ser associados, de maneira clara e inequívoca, dentro de grupos com a mesma escolaridade.

O círculo se fecha quando nos lembramos que, sendo escravos apenas até algumas gerações, os negros poderiam ter pais em níveis sociais em media mais baixos do que os brancos, isto é, haveria forte associação entre raça e *status* sócio-econômico.

Se assim for, a hipótese do autor colide e é negada pela hipótese igualmente razoável de que as diferenças de rendimentos se explicam não pela raça, mas pelo nível sócio-econômico inferior de negros e mulatos.

Resta saber se esta cadeia de hipóteses é verdadeira. A quem cabe a tarefa de demonstrá-lo? O peso da tradição metodológica não deixa dúvidas. Para demonstrar que *y* resulta de *x* cumpre não apenas apresentar a associação entre as duas variáveis, mas também mostrar que as variações de *y* *não* podem ser devidas a outras variáveis que covariem com *x* e *y*. Esta segunda etapa é parte necessária do processo de verificação da hipótese.

Não dispondo dessas informações, o autor se vê impossibilitado de satisfazer a essa exigência imperativa.

Há, de resto, indicações de que a evidência disponível é consistente com as hipóteses que formulamos, enfraquecendo, portanto, a afirmativa central do autor. Alguns elos dessa cadeia estão hoje amplamente demonstrados, outros nem tanto, sendo a evidência causal indireta ou inadequada. Porém, repetindo, demonstrar a inexistência dessa associação é parte indissolúvel da tarefa do autor.

Passemos em revista alguns resultados:

a) A associação entre *status* sócio-econômico e desempenho escolar dispensa qualquer verificação adicional. Aqueles cujos pais têm nível social mais baixo apresentam desempenho inferior em provas de rendimento acadêmico e abandonam mais cedo a escola.[4] Isto é verdade mesmo em grupos onde não há qualquer diferenciação racial.

[4] C. de Moura Castro *et alii*, *Custos e Determinantes da Educação: O Caso de Brasília* (Brasília: Secretaria de Educação, 1978), pp. 56-67. Ver também as publicações anuais do CESGRANRIO em que o *status* ocupacional dos alunos e os seus escores no vestibular são apresentados.

b) Algumas pesquisas têm demonstrado que para um mesmo nível de escolaridade formal os níveis de renda variam significativamente com o nível sócio-econômico dos pais.[5] É possível que a influência familiar resulte de interferência no mercado de trabalho por parte das famílias. Isto, contudo, não parece ser uma hipótese particularmente convincente em vista das indicações acerca da forma pela qual os empregos são obtidos. *De fato*, aqueles que recorrem à família ou a amigos têm em média rendas inferiores; são as formas mais competitivas de obtenção de emprego (testes, etc.) que levam a rendas maiores.[6] Parece ser mais provável que a combinação da qualidade do ensino formal com a formação recebida em casa gere pessoas diferentemente preparadas para o desempenho profissional. O formato dos perfis de renda-experiência sugere mesmo que nos momentos iniciais é pequena a diferença entre grupos de mesma escolaridade. Com o passar do tempo é que sobressaem, distanciando-se dos demais, aqueles de mais alta origem social.

c) A associação entre raça e nível sócio-econômico tem sido tratada de forma pouco rigorosa, mas mesmo a observação casual não deixa dúvidas de que a distância inicial entre brancos e negros ao tempo da Abolição está longe de ser vencida. Se em média os negros têm mais baixo *status*, é de se esperar que em uma coorte educacional isso também seja verdade.

Em suma, é possível que, se incluídas na regressão, as variáveis de *status* captassem toda a variância de renda que o autor imputa à raça. Não conhecemos nenhum estudo em que isso tenha sido feito no Brasil. Contudo, é ilustrativo examinar dois exercícios semelhantes, realizados tomando maturidade intelectual e rendimento em testes acadêmicos, respectivamente, como variáveis dependentes. Em um caso, as fortes diferenças de nível de maturidade intelectual observadas são drasticamente reduzidas quando examinamos grupos de mesmo nível sócio-econômico. É de se notar que os indicadores usados captam imperfeitamente essas diferenças de meio social.[7]

[5] C. de Moura Castro, *Investimento em Educação no Brasil: Um Estudo Sócio-Econômico de Duas Comunidades Industriais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 12, Cap. VIII.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

No outro exemplo, a variável raça deixa de ser significativa quando uma variável de *status* é introduzida em uma regressão que explica escores em provas de compreensão de leitura e ciência.[8]

É bastante sugestiva a hipótese de que pelo menos grande parte dos diferenciais de renda encontrados pelo autor seria eliminada se fossem introduzidas na regressão variáveis que captassem diferenças individuais ligadas ao ambiente familiar e a diferenças na qualidade do processo escolar. Os diferenciais de renda que o autor sugere tratar-se de "discriminação" encontrariam outra explicação. O mercado remunera diferentemente pessoas com níveis de escolaridade diferentes, ao mesmo tempo que capta também diferenças na qualidade do processo educativo não medidas pela mera contagem de anos de permanência na escola.

A ser verdadeira nossa explicação alternativa — o que tampouco conseguimos demonstrar — as implicações de política são fundamentalmente diferentes. A fonte das disparidades não estaria em um mercado de trabalho que condicionaria à raça a ocupação e a renda, mas sim na incapacidade de o sistema educacional neutralizar as diferenças sociais das famílias dos alunos.

[8] C. de Moura Castro *et alii, Custos e Determinantes..., op. cit.*, pp. 79-81.

O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil – réplica

NELSON DO VALLE SILVA *

O viés das variáveis omitidas e o viés da crítica

Moura Castro, em seu ensaio crítico sobre artigo de nossa autoria publicado anteriormente na *PPE*,[1] após enfatizar que não tem em relação a nosso trabalho "divergências doutrinárias ou de posturas teóricas" (o que nos deixa bastante aliviados), levanta o problema do possível efeito que variáveis não incluídas na análise poderiam ter nos resultados obtidos. De fato, o "viés de variáveis omitidas" é um problema básico de todo teste empírico de hipóteses e, dado um caso concreto, sempre se pode levantar uma lista de variáveis não incluídas que eventualmente produziriam um efeito importante na análise. No caso presente, Moura Castro lembra a importância de variáveis que caracterizam o *status* sócio-econômico da família de origem, argumentando que "é possível que, se incluídas na regressão, as variáveis de *status* captassem toda a variância de renda que o autor imputa à raça". Creio que podemos concordar com Moura Castro quanto à importância da omissão do "*status* familiar de origem" para a análise efetuada. No entanto, razões há que nos levam a acreditar que a omissão de variáveis desse tipo para a análise de diferenças raciais na distribuição de rendimentos são diversas, e mesmo opostas, às de Moura Castro, como tentamos mostrar a seguir.

* Do IBGE/SEPLAN.

1 Ver Nelson do Valle Silva, "O Preço da Cor: Diferenciais Raciais na Distribuição da Renda no Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n.º 1 (abril de 1980), pp. 21-44.

Para o efeito de fixar a notação e simplificar a argumentação, vamos supor que tenhamos apenas duas variáveis, além de "rendimentos" (Y): "nível de escolaridade" (E) e a variável omitida "*status* familiar" (SF). Além disso, vamos admitir que são verdadeiras as seguintes hipóteses:

a) o *status* familiar (SF) produz não só um efeito direto, como um importante efeito indireto através do nível de escolaridade (E) sobre a variável rendimentos; e

b) para um dado nível de *status* familiar, o nível médio de escolaridade do grupo não-branco é menor ou igual ao do grupo branco.

A primeira hipótese corresponde ao argumento adiantado por Moura Castro; a segunda, que nos parece altamente plausível, implica dizer que os não-brancos não têm nenhuma vantagem relativa *vis-à-vis* os indivíduos do grupo branco no processo de escolarização, ou seja, o grupo não-branco está por hipótese em situação de igualdade ou de desvantagem competitiva no que diz respeito à educação.

Pela primeira hipótese, o modelo de rendimento "verdadeiro" é:

$$E = c_0 + c_1 \; SF + u \tag{1}$$

$$Y = b_0 + b_1 \; E + b_2 \; SF + r \tag{2}$$

enquanto que, por não dispormos de informações relativas a SF em nossos dados, especificamos incorretamente a função rendimento, usando:

$$Y = a_0 + a_1 \; E + w \tag{3}$$

Seguindo as hipóteses acima, temos que $b_2 > 0$ e $a_1 > b_1 > 0$. Supondo que SF e E são fortes e positivamente correlacionadas, é plausível a hipótese 3 de que: [2]

$$a_1 \, c_1 \cong b_1 \, c_1 + b_2 \tag{4}$$

do que resulta:

$$c_1 \cong \frac{b_2}{a_1 - b_1} \tag{5}$$

[2] S. Masters, *Black-White Income Differentials* (Nova York: Seminar, 1975), p. 129.

Nosso objetivo será mostrar aqui que, dadas as hipóteses apresentadas acima, a nossa medida D de discriminação no mercado de trabalho será provavelmente maior quando usamos a especificação da equação 2 do que quando omitimos a variável SF, como na equação 3. Para isso, precisamos estabelecer mais alguns detalhes de notação. Escrevamos:

$$\overline{Y}_b = b_o^b + b_1^b \overline{E}_b + b_2^b \overline{SF}_b \qquad (6)$$
$$\overline{Y}_n = b_o^n + b_1^n \overline{E}_n + b_2^n \overline{SF}_n$$

onde $\overline{Y}$, $\overline{E}$ e $\overline{SF}$ representam as médias das respectivas variáveis e os subscritos b e n representam os grupos branco e não-branco, respectivamente. A padronização da variável rendimentos pode ser escrita como:

$$f_b(\overline{N}) = b_o^b + b_1^b \overline{E}_n + b_2^b \overline{SF}_n \qquad (8)$$

e a medida de discriminação D é:

$$D = (b_o^b - b_o^n) + \overline{E}_n (b_1^b - b_1^n) + \overline{SF}_n (b_2^b - b_2^n) = f_b(\overline{N}) - \overline{Y}_n \qquad (9)$$

É razoável supor que $\overline{Y}_b > f_b(\overline{N}) > \overline{Y}_n$. Então provar que $D = f_b(\overline{N}) - Y_n$ é menor quando baseado na função de rendimentos "errada" – equação (3) – do que quando baseada na "verdadeira" – equação (2) – equivale a provar que $\varepsilon = \overline{Y}_b - f_b(\overline{N})$ é maior na mesma situação. Baseado na função de rendimentos "errada", temos (abandonando os superscritos dos coeficientes, uma vez que só usaremos as equações para o grupo branco):

$$\varepsilon^* = \overline{Y}_b - f_b(\overline{N}) = (a_o + a_1 \overline{E}_b + w) - (a_o + a_1 \overline{E}_n + w) =$$
$$= a_1 (\overline{E}_b - \overline{E}_n) \qquad (10)$$

enquanto que, baseados na função "verdadeira", teríamos:

$$\varepsilon = \overline{Y}_b - f_b(\overline{N}) = b_1 (\overline{E}_b - \overline{E}_n) + b_2 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \qquad (11)$$

Donde:

$$\varepsilon^* - \varepsilon = (a_1 - b_1)(\overline{E}_b - \overline{E}_n) - b_2 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \qquad (12)$$

Agora:

$$\overline{E}_b = c_o + c_1 \overline{SF}_b \quad (13)$$

e

$$E_b (\overline{N}) = c_o + c_1 \overline{SF}_n \quad (14)$$

de tal forma que:

$$\overline{E}_b - E_b (\overline{N}) = c_1 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \quad (15)$$

Pela segunda hipótese, temos que $E_b (\overline{N}) > \overline{E}_n$ e, portanto:

$$\overline{E}_b - \overline{E}_n > \overline{E}_b - E_b (\overline{N}) = c_1 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \quad (16)$$

Então:

$$\overline{E}_b - \overline{E}_n > c_1 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \quad (17)$$

Assim:

$$\varepsilon^* - \varepsilon > (a_1 - b_1)\ c_1 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) - b_2 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \quad (18)$$

Usando a equação (5), temos então que aproximadamente:

$$\varepsilon^* - \varepsilon > (a_1 - b_1) \frac{b_2}{(a_1 - b_1)} (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) - b_2 (\overline{SF}_b - \overline{SF}_n) \quad (19)$$

do que resulta naturalmente que:

$$\varepsilon^* - \varepsilon > 0$$

e, portanto, nossa medida D é provavelmente uma subestimativa do "verdadeiro" nível de discriminação racial no mercado de trabalho.

Essas implicações derivadas a um nível puramente lógico parecem que são confirmadas também ao nível empírico. De fato, algumas medidas da situação nos Estados Unidos sugerem que a inclusão de variáveis de *status* familiar de origem pode aumentar as estimativas do efeito de discriminação sobre a distribuição da renda. Por

exemplo, Blinder[3] comunica uma estimativa inicial de cerca de 40% para o efeito de discriminação nos diferenciais raciais de rendimentos. Quando são introduzidos *status* familiar e outras variáveis exógenas, a estimativa baseada no modelo em forma reduzida aumenta para cerca de 70%. Resultados semelhantes são obtidos por Masters e Duncan.[4]

Em conclusão, podemos concordar com Moura Castro que a omissão (inevitável, porque não se dispunha delas na base de dados utilizada, o Censo de 1960) de variáveis indicativas do *status* da família de origem pode alterar significativamente os resultados obtidos. Infelizmente, não podemos concordar que essa importância se deva a que possivelmente "as variáveis de *status* captassem toda variância de renda que o autor imputa à raça". Bem pelo contrário, tudo leva a crer que, de fato, a omissão dessas importantes variáveis na realidade nos conduziria a estimativas ainda mais elevadas do nível do efeito da discriminação na distribuição da renda.

[3] A. Blinder, "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *in Journal of Human Resources*, vol. 7 (1973), pp. 436-455.

[4] S. Masters, *op. cit.*, e O. D. Duncan, "Inheritance of Poverty or Inheritance of Race?", *in* D. P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty* (Nova York: Seminar, 1975).

Salário mínimo e taxa de salários no Brasil – comentário

Roberto B. M. Macedo *
Manuel E. Garcia *

1 — Introdução

Este comentário tem por objetivo demonstrar a improcedência de diversas observações críticas apresentadas por Souza e Baltar em artigo publicado recentemente nesta revista, [1] com referência a um trabalho de nossa autoria. [2]

Inicialmente, entendemos necessário esclarecer para o leitor a natureza da controvérsia, voltada para o papel desempenhado pela política brasileira de salário mínimo ao longo das duas últimas décadas. Como se sabe, essa política foi aplicada de tal forma que conduziu a uma queda do valor real do salário mínimo na maioria das regiões do País nos primeiros anos da década de 60, e de forma acentuada no período 1962/66, mantendo-se o valor real do salário mínimo nos níveis baixos então atingidos praticamente até os dias atuais. [3] Constatado esse fato, uma das questões que se colocam é a de saber em que medida isso afetou a taxa de salários da mão-de-obra não-qualificada empregada no setor capitalista da economia,

* Do Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. O primeiro autor agradece o suporte financeiro do Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE).

1 Paulo R. Souza e Paulo E. Baltar, "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 629-660.

2 Roberto B. M. Macedo e Manuel E. Garcia, "Observações sobre a Política Brasileira de Salário Mínimo", Trabalho para Discussão n.º 27 (São Paulo: IPE/FEA/USP, junho de 1978), mimeo.

3 Ver Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 645.

a seguir referida simplesmente como taxa de salários.[4] Da análise dessa questão nasce a controvérsia.

Souza e Baltar argumentam que a taxa de salários segue perfeitamente as variações do salário mínimo. Vejamos algumas de suas afirmações:

"... é a taxa de salários da indústria (determinada pelo mínimo) que serve..."[5]

"... a diminuição do salário mínimo através da política salarial, especialmente depois de 1964, ganha uma nova dimensão, já que mostra como a grande empresa acompanhou *perfeitamente* a queda do salário mínimo na fixação de sua taxa de salários."[6]

"... é bastante revelador o fato de a taxa de salários de uma categoria como a dos metalúrgicos de São Paulo ter acompanhado *perfeitamente* a sensível queda nos valores reais do salário mínimo..."[7]

"Se o salário mínimo hoje fosse o dobro do que é... provavelmente... as camadas... com remuneração mais baixa deveriam ter um nível salarial equivalente ao dobro do atual..."[8]

Tudo isso indica que Souza e Baltar sugerem a existência de uma relação proporcional entre o salário mínimo e a taxa de salários, o que equivale a dizer que a elasticidade da taxa de salário com relação ao salário mínimo seria igual a um. No nosso trabalho, por meio de um amplo conjunto de evidências derivadas de várias

4 Para facilitar a exposição, seguiremos também esse conceito utilizado por Souza e Baltar. Entendemos, entretanto, que várias taxas de salário podem coexistir ao mesmo tempo. Isso pode ser o resultado de um salário mínimo substancialmente acima dos níveis de subsistência, de mercados de trabalho segmentados e de um poder de barganha (exercido) diferenciado entre indústrias ou subsetores, entre outros fatores. Quando entendermos que a distinção é relevante, usaremos a expressão salário-base. Quando entendermos que o conceito é inadequado por outras razões, faremos a devida ressalva.

5 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 650.

6 *Ibid.*, p. 647 (grifo nosso).

7 *Ibid.*, p. 657 (grifo nosso).

8 *Ibid.*, p. 646. Há outras afirmações de idêntico teor no texto.

fontes, procuramos demonstrar o seguinte ponto: a queda do valor real do salário mínimo foi acompanhada por uma diminuição da proporção de trabalhadores recebendo remunerações próximas do mínimo; essa diminuição continuou ocorrendo no período em que o valor do salário mínimo se estabilizou. Assim sendo, concluímos que o salário mínimo veio perdendo importância como padrão de remuneração no mercado de trabalho. Isso implica dizer que a taxa de salários não é determinada unicamente pelo salário mínimo e que sua elasticidade com relação a este foi menor que um no período analisado.

A questão da redução da importância do salário mínimo, no sentido em que a definimos no nosso trabalho, pode ser entendida como uma questão de fato ou empírica. Conforme será visto posteriormente, não há nada no trabalho de Souza e Baltar que refute a nossa conclusão.

Além dessa questão, há uma outra mais de caráter teórico, ligada à determinação da taxa de salários na economia. Souza e Baltar entendem que o salário mínimo determina não só a taxa de salário do núcleo capitalista, como também "... serve como um 'farol' que orienta as remunerações auferidas pelo restante do pessoal não-qualificado, inclusive o ocupado na pequena produção mercantil (como trabalhadores autônomos ou familiares)..." [9] Em outras palavras, "... é o salário no núcleo capitalista que influencia a renda informal, e não o contrário." [10] O contrário seria a nossa sugestão de que, dada a existência de um excedente de mão-de-obra não-qualificada, este se volta para atividades de simples subsistência, cuja renda se constituiria também num limite inferior para a taxa de salários, na forma de um salário de subsistência.

A respeito dessa questão, o leitor deve ser advertido de que nenhum dos dois trabalhos é voltado para testar empiricamente o seu ponto de vista a respeito do assunto. [11] Em nossa análise, procura-

9 *Ibid.*, pp. 631-632.

10 *Ibid.*, p. 638.

11 Em nosso texto, antes de tratarmos dessa questão, fizemos a seguinte advertência: "... muito do que se segue vai além daquilo que a evidência apresentada... permitiria discutir sem maiores controvérsias" (cf. Macedo e Garcia, *op. cit.*, p. 43).

mos apenas levantar uma hipótese explicativa do fenômeno que constatamos, isto é, a diminuição da parcela de trabalhadores recebendo remunerações próximas do mínimo legal. A explicação seria que o salário de subsistência, pela sua própria definição, deve ter acompanhado aproximadamente a variação do custo de vida; como isso não ocorreu com o salário mínimo, teria caído a razão entre este e o salário de subsistência, com este último ultrapassando o próprio valor do salário mínimo em alguns casos. Como a queda do valor real do salário mínimo foi muito acentuada, o limite inferior estabelecido pelo salário de subsistência teria feito com que a queda do valor real do salário mínimo não implicasse necessariamente uma queda da taxa de salários, caindo assim a parcela de trabalhadores com remuneração próximas do mínimo em algumas regiões do País. Além disso, a pressão da crescente demanda de mão-de-obra também teria contribuído para a ocorrência do fenômeno, principalmente no final dos anos 60 e no início da década seguinte.

Sobre a hipótese de que o salário mínimo funcionaria como determinante das remunerações que se fixam no setor informal, teremos algo a dizer neste comentário, não tanto para sugerir que estamos certos, mas simplesmente para destacar que, também nesse caso, os argumentos desenvolvidos por Souza e Baltar não têm maior sustentação.

Além dessas duas questões principais, e que acreditamos terão seu debate enriquecido por este comentário e pela réplica de Souza e Baltar, há uma questão adicional a ser discutida, ainda que a nosso ver de importância secundária face às duas anteriores. Trata-se da insistência desses dois autores em rotular o nosso trabalho de neoclássico, fazendo-o de forma tão equivocada que, embora não intencionalmente, acabam resvalando em sofismas.

Estas considerações orientaram a organização do texto deste comentário, apresentado como se segue: a Seção 2 refuta as objeções e as novas evidências apresentadas por Souza e Baltar a respeito das nossas conclusões quanto à evolução da importância do salário mínimo como padrão de remunerações no mercado de trabalho; a

Seção 3 discute a questão da influência do salário mínimo como determinante de rendas no setor informal; a Seção 4 esclarece a questão da inspiração clássica ou neoclássica do nosso trabalho; e a Seção 5 apresenta alguns comentários finais.

2 — A questão da importância do salário mínimo

2.1 — Valores nominais ou reais

De início, cabe esclarecer que não nos detivemos especificamente na análise do valor real da taxa de salários. A maior parte de nossas comparações entre indicadores da taxa de salários e o salário mínimo foi feita em termos nominais, conforme explicamos a seguir.

A análise da taxa de salários em termos reais tem sido dificultada, no Brasil, pela escassez de informações sobre os valores nominais dessa taxa ao longo do tempo, pois é necessário obter séries temporais abrangendo as remunerações da mão-de-obra não-qualificada a que ela se refere. Outro problema que afeta a análise é a dificuldade em definir o índice de preços a ser utilizado para fins de deflacionamento. Isso deriva não só dos argumentos teóricos recomendando o uso deste ou daquele deflator, mas também dos aspectos qualitativos dos diversos deflatores disponíveis no Brasil. Esses aspectos emergem não só dos problemas envolvidos na técnica de construção de números-índices, mas também de artificialismos de diversas naturezas, tais como sucessivos expurgos de variações atribuídas arbitrariamente a "fatores acidentais", tabelamentos de preços que só contam para fins de construção de índices de inflação, sem contar as suspeitas de simples manipulação de resultados. Essas dificuldades transparecem num artigo de Edmar Bacha, também publicado recentemente nesta revista e voltado para o mesmo assunto.[12]

12 Edmar L. Bacha, "Crescimento Econômico, Salários Urbanos e Rurais: o Caso do Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 585-628.

Face a essas dificuldades, optamos, na época, por uma alternativa menos ambiciosa. Concentramos nossa atenção na análise da proporção de pessoas recebendo remunerações próximas do salário mínimo, tudo em termos nominais, em cada instante de tempo considerado. Ao verificar uma queda dessa proporção, isso não nos impediu, todavia, de dizer que *a taxa de salários não acompanhou a queda do valor real do salário mínimo*, pois para isso basta comparar valores nominais, uma vez que, escolhido num conceito de salário real e definido o índice de preços a ser utilizado, o mesmo índice deve ser aplicado às duas séries.[13] Visto de outra forma, o que constatamos no período analisado foi que o valor nominal da taxa de salários subiu mais que o do salário mínimo.

Ainda que se tenha optado por essa alternativa mais simples, entendemos que a análise realizada conduziu a implicações importantes, dentre as quais destacamos duas. A primeira seria a de evitar que se continuasse analisando o comportamento da taxa de salários pelos níveis de salário mínimo publicados pelo *Diário Oficial* da União. Uma segunda implicação, ligada à primeira, foi a de que *o papel da política de salários mínimos vinha sendo sobrestimado no debate sobre as causas do aumento das desigualdades de renda na década de 60. Nesse debate, era comum encontrar referências à evolução do salário mínimo como se representasse, de forma idêntica, a da taxa de salários.*[14] Nosso trabalho demonstrou que isso não pode ser feito. É preciso insistir, portanto, nas tentativas de medir a taxa de salários por meio de dados específicos. Nesse sentido, chamamos a atenção do leitor para o trabalho de Bacha, já citado anteriormente, e que em nossa opinião representa o passo mais

13 O "valor real" deve ser entendido aqui no seu sentido genérico. Do ponto de vista do trabalhador, o deflator relevante é um índice do custo de vida; do ponto de vista da empresa, é um índice dos preços de seus bens e serviços; outros critérios de deflacionamento podem ser também utilizados. Ver Bacha, *op. cit.*, para uma aplicação de diferentes critérios e suas implicações.

14 Por exemplo, Werner Baer e Paul Beckerman, "Inflation without Distortions? An Evaluation of Brazil's Indexing System", *in World Development*, vol. 2 (outubro-dezembro de 1974), pp. 35-47, e Rodolfo Hoffman e João Carlos Duarte, "A Distribuição de Renda no Brasil", *in Revista de Administração de Empresas*, vol. 12 (junho de 1972), pp. 46-66.

importante dado até agora nessa direção. O próprio esforço de Souza e Baltar, de procurar outros indicadores da taxa de salários que não o salário mínimo, demonstra que estamos caminhando para enfoques mais realistas na análise da taxa de salários.

2.2 — Resposta às objeções quanto às nossas evidências

As evidências que apresentamos em nosso trabalho foram as seguintes:

a) Dados das distribuições de renda dos Censos de 1960 e 1970, mostrando que entre as duas datas houve uma queda na parcela de pessoas com rendimentos iguais ou inferiores a um salário mínimo por mês. Tendo em vista que o cálculo dessa parcela foi feito por ajustamentos estatísticos aproximados, foi também apresentada uma tabela retirada de um estudo de Langoni, *mostrando aumentos de renda real entre os dois censos para todos os decis da distribuição.*[15] A idéia é que, se os rendimentos de parcela significativa da população tivessem acompanhado a queda do salário mínimo real, esses dados deveriam ter refletido essa queda, o que não ocorreu.

b) Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos aos anos de 1968, 1971, 1972 e 1973, mostrando as variações das parcelas da população com rendimento até um e dois salários mínimos, em três regiões do País: o Estado de São Paulo, o Nordeste e o conjunto dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, mostrando queda dessas duas parcelas no caso de São Paulo, queda da segunda parcela nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e estabilidade das mesmas no caso do Nordeste.

15 Carlos G. Langoni, *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil* (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973), p. 64. As conclusões desse livro geraram muita controvérsia, mas não voltada para os dados que utilizamos. Hoffman e Duarte, *op. cit.*, também constataram um crescimento da renda real nos vários estratos da distribuição de renda entre os dois censos.

c) Dados dos formulários da "Lei de 2/3", conforme analisados por Bacha, da Mata e Modenesi,[16] cobrindo os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e o Brasil como um todo, mostrando uma redução da parcela de trabalhadores recebendo salários próximos do mínimo no período 1965/69.

d) Dados dos mesmos formulários, para o município de São Paulo, processados pelo IPE relativos a 28 ramos da indústria, comércio e serviços, mostrando uma queda generalizada da proporção de assalariados recebendo até 1,5 salário mínimo entre os anos de 1967, 1971/72 e 1973/74.

e) Dados para o setor agrícola do Estado de São Paulo, no período 1960/74, mostrando uma tendência de crescimento da razão entre o salário de um trabalhador rural típico, diarista, e o salário mínimo da capital, com o primeiro ultrapassando o segundo a partir de 1973.

f) Dados do setor agrícola de outros Estados, coletados pela Fundação Getulio Vargas a partir de 1966, mostrando a evolução da mesma razão, calculada para o caso de trabalhadores agrícolas permanentes, ficando evidenciado que a mesma tendência constatada no caso de São Paulo só depois de 1970 tornou-se aparente nos demais Estados analisados.

Tudo isso deu suporte à conclusão de que houve redução na parcela de trabalhadores recebendo salários próximos do mínimo, sendo o fenômeno mais evidente nas regiões mais desenvolvidas do País, principalmente no caso do Estado de São Paulo.

Souza e Baltar, em suas observações sobre as nossas evidências, só demonstram interesse pelos dados da PNAD e dos formulários da "Lei de 2/3". Será que os censos não significam nada? Não há capitalismo no setor agrícola de um Estado como São Paulo que justifique o interesse pela sua taxa de salários?

[16] Edmar L. Bacha, Milton da Mata e Ruy L. Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: Uma Interpretação do Problema e seu Debate*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 12.

No caso da PNAD e dos formulários da "Lei de 2/3", os referidos autores levantam suspeitas de problemas metodológicos aqui e ali, sem contudo apresentar nenhuma crítica que pudesse comprometer seriamente a evidência que apresentamos. Senão vejamos. Sobre os dados da PNAD, Souza e Baltar apontam aquilo que chamam de "problema metodológico básico": nossas estimativas tomam as parcelas de pessoas com rendimentos até uma ou duas vezes o maior salário mínimo do País, que não é o vigente nas regiões fora de São Paulo incluídas na tabela apresentada. Isso de fato é um problema, mas não tão comprometedor como querem Souza e Baltar. As comparações são feitas ao longo do tempo, para cada região. Dentro das regiões, fora de São Paulo o uso do maior salário mínimo sobreestima a proporção de pessoas com rendimentos até os limites dados pelo salário mínimo da região, mas essa sobreestimação é persistente ao longo do período. Ao se calcular, digamos, a proporção de pessoas com rendimento até duas vezes o maior salário mínimo, em qualquer caso a distribuição estaria sofrendo um corte segundo uma medida que decresce em termos reais ao longo do tempo. Na maior parte dos Estados, a queda do valor do salário mínimo acompanhou a ocorrida no maior salário mínimo vigente, isto é, o salário mínimo desses Estados manteve-se proporcional ao do Rio de Janeiro ou São Paulo. Desta forma, o erro é persistente ao longo do período analisado, não comprometendo necessariamente as estimativas apresentadas quando tomadas para a análise de sua direção ao longo do tempo. Além disso, no caso de São Paulo o problema não é relevante, e os dados apresentados não mereceram nenhuma atenção dos referidos autores.

Não se pretende negar aqui que cada uma das evidências apresentadas tem os seus problemas metodológicos, como em qualquer análise envolvendo dados. Em nosso trabalho, a própria presença desses problemas recomendou que não se desse muita importância a cada evidência quando vista isoladamente. Elas foram recolhidas e, como todas eram consistentes entre si, não houve maior preocupação em refinar esta ou aquela. É claro que corremos o risco de essa consistência ter sido o resultado de um viés na mesma direção, ale-

tando todas as evidências isoladas, o que achamos pouco provável. Até agora, não foi demonstrado que as conclusões dadas pelas evidências individuais ou pelo conjunto delas estejam na direção errada.

Desprezada a evidência a nível nacional, a disponível para outros Estados que não São Paulo e, dentro deste, os dados da PNAD e do setor agrícola, Souza e Baltar voltaram-se para observações críticas a respeito dos dados dos formulários da "Lei de 2/3" relativos ao município de São Paulo, desprezando os dados desses formulários analisados por Bacha, da Mata e Modenesi, já citados anteriormente e que abrangem outras regiões. Essas observações se referem à dificuldade de analisar a proporção de empregados recebendo salários próximos do mínimo em pontos isolados, sem levar em conta a data de reajuste do mínimo, a variação da taxa de inflação e a data-base da categoria profissional, o que pode afetar os valores dessa proporção. Nenhuma observação a respeito consta do nosso texto, e não seria correto dizer agora que apesar disso foi dedicada uma grande atenção ao assunto. Isso não ocorreu. Como foi dito acima, a idéia foi cobrir um conjunto tão amplo quanto possível de evidências empíricas, sem maiores preocupações quanto a cada uma isoladamente, com a consistência dos resultados produzindo a confiança no conjunto delas.

Parece-nos, contudo, que a data de reajuste do salário mínimo, relativamente à variação da inflação nos intervalos compreendidos entre reajustes, é um problema menor para a nossa hipótese do que para a de Souza e Baltar. Ao insistirem, como o fazem ao longo de seu trabalho, que maior inflação provoca, nas suas próprias palavras, um "descolamento" maior da taxa de salários relativamente ao salário mínimo, eles estariam fazendo, em nosso entender, uma concessão à nossa hipótese, pelo menos dentro dos intervalos entre reajustes. Ainda que não acreditemos que o "descolamento" seja de forma contínua, dada a rigidez típica dos contratos de trabalho, tal fenômeno pode ser explicado pela nossa argumentação a nível teórico, pelo efeito da inflação sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Contudo, não nos parece válido aceitar o "descolamento"

sugerindo, ao mesmo tempo, que a taxa de salários acompanha perfeitamente o salário mínimo e, em particular, que acompanhou da mesma forma a queda do seu valor real quando isso aconteceu. Queda por queda, se há inflação o salário mínimo real está sempre caindo no intervalo entre reajustes. Aí, a ênfase no "descolamento" parece-nos contraditória.

Ao final de suas observações sobre os dados dos formulários da "Lei de 2/3", referindo-se ao cálculo que fizemos da parcela de trabalhadores recebendo até 1,5 salário mínimo nos biênios 1971/72 e 1973/74, Souza e Baltar observam que:

"... eles não esclarecem se os salários que tomam são médias mensais anuais, se são salários vigentes no mês de abril de cada ano e se o salário mínimo que serve de comparação é o vigente em abril ou constitui uma média ponderada dos salários mínimos nos biênios considerados (1971/72 e 1973/74)." [17]

Esta observação não nos parece procedente. Em nosso texto foi explicado que:

"Essa parcela (de trabalhadores recebendo até 1,5 salário mínimo) foi calculada para dois períodos: 1971/72 e 1973/74, sendo, em cada um desses dois períodos, representada pela média aritmética dos valores anuais encontrados." [18]

Está claro que, primeiro, foi calculada a parcela em cada ano, no mês de abril, o que foi feito com o salário mínimo então vigente, o que, aliás, deu origem às observações iniciais de Souza e Baltar quanto às dificuldades envolvidas; em seguida, foi calculada a média aritmética dessas parcelas dentro de cada biênio, simplesmente para colocar em evidência a tendência dos quatro anos considerados. Além disso, não há como retirar dos formulários da "Lei de 2/3" outros salários que não os do mês de abril. E não vemos por que complicar

17 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 636.

18 Macedo e Garcia, *op. cit.*, p. 13.

as coisas com médias ponderadas (segundo o quê?) dos salários mínimos de cada biênio. O leitor que julgue por si mesmo se todo esse imbróglio se justifica a partir da explicação fornecida no texto do nosso trabalho.

Em prosseguimento, Souza e Baltar encerram seus comentários sobre as evidências que apresentamos afirmando que:

> "Queremos entretanto partir de outras hipóteses e mostrar que os mesmos dados trabalhados pelos autores permitem uma interpretação alternativa que reafirma a importância do salário mínimo na determinação da taxa de salários da economia, e das rendas em geral, do trabalho não-qualificado." [19]

Aqui achamos que houve um mal-entendido, pois não vimos que, no restante do trabalho, Souza e Baltar tenham usado os mesmos dados com que trabalhamos. Mesmo que a expressão "mesmos dados" seja entendida no sentido lato de dados coletados junto à indústria, nós utilizamos dados dos censos, da PNAD, do setor agrícola e, no caso dos formulários da "Lei de 2/3", de outros setores além do setor industrial, dados esses que em nenhum momento são utilizados pelos referidos autores. E, como se verá a seguir, nem os próprios dados utilizados por Souza e Baltar permitem essa interpretação alternativa.

2.3 – Crítica das evidências apresentadas por Souza e Baltar

Na apresentação de suas próprias evidências, Souza e Baltar analisam dados derivados de três fontes: a) um estudo do Departa-

[19] Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 637. Cabe assinalar que, com os *mesmos dados*, não é possível chegar a conclusões diferentes com relação ao valor da elasticidade da taxa de salário relativamente ao salário mínimo, a menos que os procedimentos empíricos adotados por uma das partes estejam viesando os seus resultados numa direção contrária àquela constatada.

mento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), baseado em guias de recolhimento do imposto sindical;[20] b) dados do IBGE sobre salários médios na indústria de transformação para o País como um todo; e c) dados também do IBGE sobre a indústria de construção civil no Estado de São Paulo, abrangendo salários de serventes e de pedreiros. Os dados do estudo do DIEESE receberão aqui maior atenção. Idêntico procedimento foi adotado por Souza e Baltar no seu artigo. Além disso, os dados do DIEESE são menos conhecidos que os demais apresentados, estes mais utilizados em análises do mercado de trabalho.

O trabalho do DIEESE é baseado no levantamento das informações contidas nas guias de recolhimento do imposto sindical devido em março de cada ano pelos que trabalham sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas guias contêm informações sobre o salário e as ocupações dos trabalhadores que estão pagando o imposto e podem, em princípio, ser utilizadas na análise de salários com desagregação por ocupação.

Concentremos nossa atenção nos elementos isolados por Souza e Baltar para a análise da taxa de salários dos metalúrgicos (não-qualificados) do município de São Paulo. A separação do grupo dos não-qualificados foi feita pelo DIEESE com base no exame da ocupação declarada nas guias de recolhimento do imposto, e o estudo apresenta a distribuição dos trabalhadores desse grupo segundo classes de salários. Essa distribuição foi construída para os anos de 1956, 1961, 1966, 1971 e 1976. Tanto a forma como foi feita a seleção do grupo dos não-qualificados como outros procedimentos adotados pelo estudo do DIEESE trazem implicações importantes para o entendimento dos resultados obtidos, implicações essas aparentemente ignoradas por Souza e Baltar.

Nos anexos do trabalho do DIEESE, foram listadas as diversas ocupações dos metalúrgicos (os dados utilizados por Souza e Baltar excluem as de caráter administrativo), bem como a maneira como

20 DIEESE, "Distribuição Salarial em São Paulo segundo Guias da Contribuição Salarial" (São Paulo, 1977), mimeo.

foram codificadas para fins de análise. As ocupações classificadas como braçais, que constituem as que deram origem ao grupo dos trabalhadores não-qualificados, são as seguintes:

Ajudante	Ajudante de pintor
Ajudante de caminhão	Ajudante de serviços gerais
Ajudante de carpinteiro	Ajudante de núcleo
Ajudante de fundição	Carimbador
Ajudante de decapagem	Carregador
Ajudante de forno	Lavador de autos
Ajudante de têmpera	Limpador de peças
Ajudante de montador	Servente
Ajudante de estampador	Serviçal

Em primeiro lugar, cabe observar que a ocupação declarada pelas empresas é feita de uma forma um tanto arbitrária. Assim, quando uma empresa declara "ajudante", tanto pode ser um ajudante de forno, que a pesquisa classifica como braçal, como um ajudante de torneiro, que a pesquisa coloca no grupo dos semiqualificados.

Em segundo lugar, a própria classificação neste ou naquele grupo apresenta seus problemas. Verifica-se, por exemplo, que a pesquisa classifica o ajudante de caminhão como não-qualificado e o ajudante de motorista como semiqualificado, embora não seja evidente a diferença entre os dois casos, principalmente quando declarados sem a orientação prévia de uma classificação de ocupações. Interessante também é constatar que a pesquisa do DIEESE classifica o servente de pedreiro como semiqualificado, enquanto que Souza e Baltar, ao analisarem os dados da indústria de construção, consideram essa ocupação como tipicamente não-qualificada, o que nos parece um procedimento mais correto.

Não é possível determinar *a priori* a direção do viés que esses procedimentos eventualmente trouxeram para os resultados apresentados. Foi para evitar problemas como esses que, em nossa aná-

lise dos formulários da "Lei de 2 3", optamos por uma alternativa mais simples, embora esses formulários também contenham informações sobre as ocupações dos trabalhadores neles listados. O que fizemos foi admitir que os trabalhadores não-qualificados são os de baixos salários e, em seguida, analisamos se o respectivo grupo ficou preso a remunerações próximas do mínimo, verificando, no caso dos referidos formulários, o comportamento das freqüências na faixa até 1,5 salário mínimo ao longo do tempo. O leitor que julgue, também aqui, qual procedimento lhe parece mais adequado para a análise do problema em questão.

Um terceiro problema que encontramos tem implicações mais evidentes quanto às limitações dos dados, nos quais Souza e Baltar concentram a sua análise. Verifica-se que a listagem contida no apêndice do trabalho do DIEESE contém um total de 361 ocupações não-administrativas, das quais apenas as 18 referidas acima, isto é, cerca de 5%, foram atribuídas ao grupo dos não-qualificados. Note-se que algumas dessas 18 ocupações são um tanto estranhas à natureza das ocupações típicas da indústria metalúrgica. Ademais, as próprias características da indústria exigem mão-de-obra predominantemente qualificada ou semiqualificada. É muito provável, portanto, que a amostra dos grupos dos não-qualificados seja bastante restrita. Uma questão que se coloca é saber se ela continua representativa ao nível de estratificação adotado, dentro de cada ano do período analisado. Contudo, o trabalho do DIEESE não esclarece qual a percentagem de metalúrgicos que, nos anos analisados, foi classificada em cada grupo para a análise ao nível de qualificação.

Sobre este último aspecto, queremos enfatizar para o leitor a importância do problema. Souza e Baltar apresentaram algumas medidas de posição e dispersão da distribuição de salários do grupo dos não-qualificados, com o propósito de mostrar que esses salários acompanharam o salário mínimo ao longo do tempo. Todavia, além da distribuição *dentro* do grupo dos não-qualificados, seria necessário esclarecer *que proporção do conjunto de trabalhadores metalúrgicos esse grupo representou ao longo do tempo.* Desprezados outros problemas, as conclusões de Souza e Baltar somente seriam válidas como

contrárias às nossas se esse grupo se constituiu numa parcela constante ou crescente ao longo do tempo. Se houve queda, isso significaria que, embora alguns trabalhadores tivessem sua remuneração próxima do mínimo, como grupo eles se tornaram uma parcela menos importante do total. Seria possível concluir nesse caso, tal como fizemos em nosso trabalho, que o salário mínimo ficou menos importante como padrão de remuneração no mercado de trabalho.

Poderia ser argumentado que o conceito de taxa de salários independe da grandeza absoluta ou relativa do grupo de assalariados a que se refere. Qual, então, a sua relevância numa discussão voltada para a importância do salário mínimo como padrão de remuneração no mercado de trabalho como um todo? Além do mais, nem como medida isolada dessa taxa dentro de uma dada indústria os dados apresentados por Souza e Baltar são convincentes, dados os três problemas já apontados na definição do grupo dos não-qualificados e um quarto que será objeto de menção posterior.

Uma vez que se trata de salários de um conjunto de ocupações, também poderia ser argumentado que a estrutura ocupacional da indústria metalúrgica teria permanecido rígida ao longo do tempo, mantendo-se constante a proporção de trabalhadores dentro do grupo dos não-qualificados. A nosso ver, esse argumento é insustentável por duas razões: a) algumas das ocupações incluídas nesse grupo são, como já foi assinalado, um tanto estranhas à própria indústria, introduzindo um elemento de aleatoriedade no comportamento dessa proporção; e b) o que é mais importante, ao longo do período 1956-76 essa indústria sofreu modificações estruturais importantes, nada indicando que sua estrutura ocupacional tenha-se mantido constante; ao contrário, é provável que a expansão do emprego tenha-se concentrado nos seus ramos mais sofisticados, com crescente participação das ocupações exigindo maior nível de qualificação. Note-se, por exemplo, que os metalúrgicos, como categoria profissional, incluem o pessoal da indústria automobilística (montadoras e fábricas de autopeças), parte da qual estabelecida na cidade de São Paulo, e cuja instalação e expansão ocorrem justamente dentro do período coberto pelo estudo do DIEESE.

Cabe lembrar ainda um quarto problema, ligado ao estudo do DIEESE, mencionado no respectivo texto mas aparentemente desprezado pela análise de Souza e Baltar. O trecho a ser destacado é o seguinte:

"Ressalte-se que, em relação a salários e funções, diversas empresas não especificaram os dados, o que foi computado como 'Não Informou'. Este fato limitou o âmbito da análise, *principalmente a das grandes empresas,* devido à listagem de recolhimento ser feita por computador, excluindo a especificação das ocupações dos empregados." [21]

Em restrospecto, o que se verifica, portanto, é que os dados do DIEESE não parecem apropriados àquilo que Souza e Baltar se propuseram a realizar, isto é, uma análise dos salários da mão-de-obra não-qualificada principalmente quando remunerada pela grande empresa capitalista. Para tanto, escolheram dados de uma indústria onde a proporção de trabalhadores não-qualificados é mínima (pedimos ao leitor que reflita um pouco sobre o conceito de "metalúrgico não-qualificado") e nos quais a participação das informações das grandes empresas é particularmente limitada, conforme reconhecido pela própria fonte.

Antes de encerrar esta seção, cabem alguns comentários sobre as demais evidências apresentadas por Souza e Baltar. Na Subseção 5.1 de seu trabalho eles comparam, por meio de gráficos, a evolução do salário médio com o mínimo no período 1952/73, em termos reais, tomando separadamente dados do IBGE para dois ramos industriais: a indústria mecânica e a de vestuário, calçados e artefatos de tecidos. O que os dois gráficos mostram é que, quando o salário mínimo cai, os salários médios se distanciam do mínimo, de forma mais acentuada no primeiro do que no segundo caso. Se não fossem os problemas envolvidos na análise do salário médio, isso poderia até

21 *Ibid.,* p. 8 (grifos nossos). Esta observação indica que mesmo os dados básicos disponíveis no DIEESE não poderiam esclarecer muito a respeito da participação do grupo dos não-qualificados ou de qualquer outro grupo classificado segundo níveis de qualificação, dada a omissão de informações, principalmente das empresas maiores. Isso também compromete os próprios dados isoladamente, para os fins utilizados por Souza e Baltar.

ser apontado como evidência favorável à nossa hipótese. O estranho é que Souza e Baltar procuram, a duras penas, interpretar esses dados como favoráveis à sua opinião contrária. Embora os próprios autores reconheçam a falta de rigor acadêmico no seu exercício,[22] parece-nos que a questão transcende a isso, dada a presença de erros analíticos que entendemos injustificáveis sob esse pretexto. Senão vejamos o que afirmam:

> "Pode-se notar nos dois casos [as duas indústrias citadas] como o *índice* dos salários médios [1952 = 100] acompanha perfeitamente a evolução do salário mínimo [também sob a forma de índice, com 1952 = 100] até 1961. Dado que é pouco provável que as grandes indústrias remunerassem abaixo do mínimo, este fato pode ser explicado completamente [*sic*] por dois fatores: a) pequena diferenciação na estrutura salarial de todas as indústrias... e b) burla à legislação por parte das pequenas empresas, através da prática de pagar menos que o mínimo."[23]

Como se trata de números-índices, o mesmo comportamento pode ter acontecido com: a) qualquer nível de diferenciação da estrutura salarial entre as duas indústrias, refletido no diferencial entre os salários médios; e b) qualquer grau de cumprimento da legislação do salário mínimo por parte das empresas. Para esclarecer melhor, suponhamos duas indústrias A e B, com o salário médio em A maior

22 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 647, nota de rodapé 19.

23 *Ibid.*, pp. 647-548 (grifo nosso). Depois de 1961, a maior diferenciação da estrutura salarial e a menor burla à lei são utilizadas para explicar por que as séries de salário médio e mínimo, sob a forma de índices, apresentam comportamento diverso. Quanto ao fenômeno realmente constatado até 1961, isto é, a coincidência aproximada dos índices de salário médio e mínimo, em termos reais, essa coincidência não pode ser apresentada como evidência de causalidade. Quando as séries sobem, em conjunto, isso coincide com a segunda metade dos anos 50, quando o crescimento industrial pode ter puxado para cima os salários *médios*, independentemente do crescimento do salário mínimo. Quando as duas séries se estabilizam, elas podem estar refletindo um acompanhamento do custo de vida. Os dados não permitem discriminar entre essas hipóteses e a interpretação dada por Souza e Baltar.

que em B e ambas mostrando a mesma taxa de crescimento do salário mínimo entre dois instantes de tempo t e $t + 1$. Um exemplo numérico dessa situação pode ser apresentado da seguinte forma:

	Valores Absolutos		Índices (t = 100)	
	t	$t+1$	t	$t+1$
Indústria A				
Salário Médio	300	339	100	113
Indústria B				
Salário Médio	200	226	100	113
Salário Mínimo	100	113	100	113

Como se verifica, os *índices* apresentados não podem ser utilizados para dizer coisa alguma sobre a estrutura salarial de uma indústria quando comparada com outra, pois os valores absolutos do salário médio poderiam ser trocados de A para B ou igualados entre ambas sem qualquer modificação dos índices. Quanto ao salário mínimo, seu valor absoluto também poderia ser alterado arbitrariamente, desde que mantida, em qualquer caso, a mesma taxa de crescimento entre os dois períodos. No exemplo acima, ele foi colocado abaixo dos dois salários médios porque isso é o mais plausível. Os dados do IBGE são recolhidos das empresas mediante questionários identificáveis, e mesmo que elas não pagassem o salário mínimo não lhe iriam declarar isso. A burla à lei, quando ocorre, adquire formas mais sutis, seja pelo recurso a folhas de pagamento e recibos falsos ou pela ausência de organização formal da empresa, o que tende a excluí-la das próprias pesquisas do IBGE.[24]

O que está evidente, portanto, é que dados sob a forma de índices foram analisados como se representassem valores absolutos! Caso contrário não seria surpresa encontrar índices de salário médio iguais entre si e aos índices de salário mínimo no período até 1961, nem necessário procurar para isso uma "explicação completa" do tipo

[24] Além disso, muitos dos levantamentos anuais do IBGE sobre a indústria de transformação excluem, por definição, as empresas menores.

apresentado, ainda mais quando se sabe que, no caso da burla à legislação do salário mínimo, a explicação dada é inconcebível dentro dos dados utilizados.

Uma breve observação será colocada quanto aos dados da Tabela 5 do trabalho em discussão, onde são mostrados os dados do IBGE relativos a salários de serventes e de pedreiros na indústria de construção civil no Estado de São Paulo, no período 1971-76, sob a forma de índices baseados em 1971, depois de deflacionados os dados originais. Souza e Baltar afirmam que no período 1971-73 esses dados mostram que a evolução do salário mínimo foi pertinente para a determinação da taxa de salários na indústria de construção civil, já que as séries de salário mínimo e dos salários dos serventes caminham juntas;[25] em 1974, as duas séries se distanciam. Ora, o ano de 1971 é a base dos índices e deve ser deixado à margem da discussão; nos anos de 1972 e 1973, de fato, um índice acompanha o outro de forma aproximada. Contudo, isso não diz muita coisa, pois pode ser também resultado de uma terceira variável afetando os dois. Apenas para demonstrar esse ponto, entendemos que essa variável poderia ser a própria variação do custo de vida, dado que nesses dois anos ambos os índices estão muito próximos de 100, principalmente se for levado em conta que o índice de preços de 1973 está subestimado. O papel dessa terceira variável se explicaria como determinante aproximado do critério que o Governo vinha seguindo, na época, para reajustar o salário mínimo, bem como do reajuste dos salários dos serventes de pedreiros como salário de subsistência. Os dados também não rejeitam essa hipótese e não pretendemos insistir no assunto. Qualquer distinção entre as mesmas exigiria, de nossa parte, um melhor conhecimento dos dados que deram origem a esses índices, bem como das condições nessa época do mercado de trabalho da referida indústria.

Em suma, no conjunto de evidências ora discutidas, a única realmente contrária à nossa seria aquela derivada do estudo do DIEESE e enfatizada pelos referidos autores. Além de essa evidência não

[25] Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 656. Os salários dos pedreiros foram desprezados em nossas observações, pois seu comportamento se aproxima do dos salários dos serventes. Além disso, é muito discutível se cabem dentro do grupo dos "não-qualificados".

ser convincente em si mesma, há ainda um problema adicional. Em nosso trabalho, não procuramos demonstrar um teorema matemático que poderia ser refutado por um único exemplo em contrário. A questão é de evidência empírica a respeito de uma proposição geral quanto à importância do salário mínimo como padrão de remuneração do mercado de trabalho. Aí entendemos que questões tais como o conjunto de evidências apresentadas e a consistência das mesmas não podem ser desprezadas. A nosso ver, o amplo e consistente conjunto que apresentamos se sustenta face à frágil e limitada evidência enfatizada por Souza e Baltar em contrário. Além disso, como indicativa do comportamento *generalizado* da taxa de salários na economia e, indiretamente, ainda que em menor proporção, da renda da chamada pequena produção mercantil, essa evidência é inconsistente com o nosso conjunto. Note-se que boa parte deste não deriva de dados por nós trabalhados sob este ou aquele critério, mas sim de outros disponíveis na literatura e até agora não contestados.

3 — O salário mínimo e a idéia do "farol"

Além de insistirem na idéia de que o salário mínimo determina perfeitamente a taxa de salários no setor capitalista, Souza e Baltar defendem também o ponto de vista de que o salário mínimo influencia a remuneração do restante do pessoal não-qualificado, inclusive o ocupado na chamada pequena produção mercantil, conforme assinalado anteriormente, com o salário mínimo funcionando como um "farol" para êssas remunerações.

Para examinar a idéia segundo a sua consistência lógica e sua plausibilidade *a priori*, vejamos alguns trechos ilustrativos:

> "... as pequenas unidades da indústria, comércio ou serviços, que empregam trabalhadores em relação de emprego precário, eventual, intermitente, ou instável, tomam como padrão de referência a taxa de salário mínimo vigente." [26]

[26] Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 638.

Ora, "tomar como padrão de referência" é uma afirmação muito vaga. Tanto se aplica ao caso em que as empresas pagam como no caso em que não pagam o salário mínimo vigente. Quando se diz metade do salário mínimo ou o dobro do salário mínimo, em ambos os casos o salário mínimo foi usado como padrão de referência, e nada garante que esses coeficientes de proporcionalidade permaneçam fixos ao longo do tempo, o que os referidos autores também admitem. O cruzeiro é um padrão de referência, e nem por isso os preços e salários em geral mantêm uma proporção fixa com relação a ele. No caso dessas empresas, em nosso entender a indagação relevante seria a seguinte: por que (não) pagariam X se (não) há trabalhadores dispostos a trabalhar por algo menor que X? Apesar de todos os seus problemas, entendemos que a resposta oferecida pela teoria do salário de subsistência, em suas várias versões, é muito mais convincente que a ideia do "farol" e do conceito de padrão de referência que lhe é associado.

Outra afirmação, dentro do mesmo parágrafo, é a seguinte:

"De modo similar, pode-se raciocinar no sentido de que muitos 'trabalhadores autônomos' que vendem serviços pouco ou não-qualificados têm o salário mínimo como um padrão de referência que influencia as taxas cobradas por seus trabalhos." [27]

Além da repetida insistência no vago conceito de padrão de referência, essa afirmação é estranha pois pressupõe que esses trabalhadores têm o poder de fixar seus preços unilateralmente ou então que o lado da demanda adota o mesmo raciocínio. O problema é que, se esse comportamento se generaliza por toda a economia, todos os preços tomam o salário mínimo como padrão de referência, qualquer que seja a sua definição. Ou será que o "farol" consegue discriminar entre preços e salários? Sobre essa questão, os referidos autores não explicitam se estão se referindo a salários nominais ou reais. Se se referem a estes, seu argumento precisaria incluir o papel a ser desempenhado pelos preços dos bens e serviços; se seu argu-

27 *Ibid.*

mento se limita aos salários nominais, onde está a relevância do mesmo, excluindo *a priori* o que acontece com os preços e assentado que é em coeficientes indefinidos para o padrão de referência?

Ainda que o trabalho de Souza e Baltar não tenha pretendido verificar de que forma a idéia do "farol" se comporta quando confrontada com a realidade, entendemos que não é muito difícil investigar pelos menos se ela não é rejeitada por uma evidência empírica que não é nossa e que se vem sustentando no debate sobre o problema da distribuição da renda. Nesse sentido, gostaríamos que, em sua resposta a este comentário, Souza e Baltar nos esclarecessem a respeito da seguinte questão: se o salário mínimo tivesse exercido uma forte influência na determinação das rendas de grupos importantes da população economicamente ativa, seja diretamente ou tal como sugerido pela idéia do "farol", a renda desses grupos deveria ter acompanhado a queda do valor real do salário mínimo entre os censos de 1960 e 1970, conforme, aliás, sugerido no seu próprio trabalho? [28] Como se explica então que mesmo nos estratos intermediários e mais baixos da distribuição da renda não se constatou uma queda da renda real entre os dois censos, conforme assinalamos na Subseção 2.1 deste comentário?

4 — A inspiração "neoclássica"

Outra preocupação demonstrada por Souza e Baltar é a de investigar em que medida as interpretações da taxa de salário existentes na literatura brasileira são mais inspiradas pelo modelo neoclássico

[28] Esta é a hipótese colocada explicitamente por Souza e Baltar e enfatizada por um gráfico explicativo, na página 640 de seu texto. De modo específico, a hipótese é que a taxa de salário cai de 100 em 1960 para 60 em 1965, permanecendo nos mesmos níveis a partir de então; a renda da pequena produção mercantil teria caído de 90 para 70, conforme se deduz do gráfico, de forma aproximada. A queda da taxa de salários decorreria da queda, em idêntica proporção, do salário mínimo, conforme se destaca em outros trechos do trabalho (pp. 644 e 654); a da pequena produção mercantil seria em menor proporção e decorreria do efeito do "farol".

do que nas idéias clássicas, principalmente nas de Ricardo. Comentando nossa observação de que um efetivo aumento do valor real do salário mínimo provavelmente conduziria a uma ampliação do mercado informal, Souza e Baltar afirmam:

> "Não entraremos nos méritos teóricos da postulação neoclássica sobre o funcionamento do mercado de trabalho, e que serve de marco de referência para os autores..." [29]

Provavelmente eles ignoram que toda essa idéia de dualismo formal-informal é completamente estranha ao modelo neoclássico. Além disso, em nossa análise do mercado de trabalho utilizamos conceitos tais como o de salário de subsistência e excedente de mão-de-obra, que são anátemas para os neoclássicos.[30] Note-se também que nosso enfoque prescinde de uma demanda negativamente inclinada, resultante do comportamento das firmas, face a preços de fatores e uma restrição tecnológica dada por uma função de produção de perfil neoclássico. A resposta à variação da taxa de salários poderia ocorrer mesmo com coeficientes fixos de produção e emerge da possibilidade de optar, dentro de certos limites, é claro, pelo mercado informal ou formal. A premissa subjacente é que os empresários procuram maximizar lucros, e não nos consta que a mesma seja patrimônio exclusivo do modelo neoclássico.

Uma grande empresa do setor de construção tanto pode empregar diretamente seus "peões", pagando-lhes o salário mínimo ou mais, como pode optar pela subcontratação de partes de uma obra a empreiteiros que não pagariam o salário mínimo se encontrassem "peões" dispostos a trabalhar por menos. Uma empresa agrícola pode fazer o mesmo no caso da mão-de-obra volante. Outro exemplo interessante é o da indústria automobilística, no qual Souza e Baltar se inspiraram para sugerir que a duplicação do salário mínimo au-

29 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 637.

30 Ver, por exemplo, Theodore Shultz, *Transforming Traditional Agriculture* (New Haven: Yale University Press, 1964), e Dale Jorgenson, "Testing Alternative Theories of the Development of the Dual Economy", *in* I. Adelman e E. Thorbecke (orgs.), *The Theory and Design of Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins, 1966), pp. 45-60.

mentaria na mesma proporção os salários de seus trabalhadores não-qualificados, sem nenhum outro tipo de implicação, conforme referência feita inicialmente neste texto. Ora, a indústria automobilística das grandes empresas a que eles se referem (Scania, Volkswagen, Mercedes-Benz e Ford) é tipicamente uma indústria montadora e tem um limite muito amplo para outorgar a fabricação de peças a fornecedores com maiores condições de burlar a lei se as condições do mercado de trabalho o recomendarem. Outro exemplo interessante também é dado pelos próprios elementos utilizados pelos referidos autores. Como foi visto, a amostra de ocupações utilizadas para analisar os salários dos "metalúrgicos não-qualificados" abrange algumas ocupações cujas atividades também poderiam ser outorgadas a empresas em maiores condições de burlar a lei. Entre essas ocupações destacam-se as seguintes: ajudante de caminhão, de carpinteiro, de pintor, lavador de autos e carregador, sem contar outras incluídas no grupo dos semiqualificados, como é o caso de servente de pedreiro.

O que tem a teoria neoclássica a ver com esse tipo de resposta da demanda? O sofisma está em concluir que o trabalho tem inspiração neoclássica porque pressupõe uma demanda de mão-de-obra negativamente inclinada no setor formal. Conforme foi assinalado, este último conceito é estranho ao modelo neoclássico. Além disso, o que esse modelo faz é dar uma interpretação particular para uma demanda com esse perfil, e o que foi dito acima basta para demonstrar que não é a única.

Outra afirmação é a seguinte:

> "Os trabalhos de inspiração neoclássica argumentam em geral que a política de salário mínimo tende a elevar 'artificialmente' o custo da mão-de-obra em relação ao que seria em condições de equilíbrio de mercado. Para sintetizar, vejamos uma citação do mesmo trabalho de Macedo e Garcia: 'De um modo geral, o quadro histórico da aplicação do salário mínimo no Brasil se enquadra dentro dessas considerações. Assim, o salário mínimo foi estabelecido acima do salário que igualaria a oferta à demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho como um todo'." [31]

31 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 659.

Completemos a nossa afirmação, pois ela não pode ser entendida de forma isolada:

"Isso não conduziu a uma situação de desemprego no sentido estrito. O resultado foi que o salário mínimo prevalece apenas no mercado formal. A grande parcela ainda não coberta pelo salário mínimo, cuja dimensão emerge dos dados apresentados... revela a incapacidade de o governo estabelecer rigorosamente, via legislação, níveis mínimos de remuneração para as classes de baixa renda." [32]

Em primeiro lugar, como o próprio leitor poderá examinar, a inspiração neoclássica e o "artificialmente" não se seguem da nossa afirmação citada pelos referidos autores. Em outras palavras, o que foi dito é que o salário mínimo foi estabelecido acima do salário de mercado da mão-de-obra não-qualificada. Só caindo em sofismas é que se pode concluir dessa afirmação que a nossa inspiração é neoclássica e que dissemos que o salário mínimo é um "artificialismo". Em segundo lugar, quando nossa afirmação é completada e levando-se ainda em conta os demais elementos do texto, o que se verifica é que a nossa análise foge ao resultado da análise tradicional de mercado (não necessariamente neoclássica) do efeito do salário mínimo sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra, que prevê o desemprego no sentido estrito. [33]

[32] Macedo e Garcia, *op. cit.*, pp. 44-45.

[33] Por outras razões, entendemos que a expressão "salário que igualaria a oferta à demanda de mão-de-obra", utilizada em nosso texto, é inadequada. O melhor seria utilizar simplesmente "salário de mercado". Quando a oferta é infinitamente elástica, tal como no trecho mais importante do gráfico posteriormente apresentado no texto, o fato de ser cortada por uma curva de demanda não justifica o uso dessa expressão, dada a persistência do excedente. Quando a oferta é positivamente inclinada, o uso da mesma poderia ser justificado com referência ao mesmo gráfico, que está longe de pretender ser uma descrição rigorosa da realidade. Nesse gráfico, a oferta se tornaria positivamente inclinada a partir de certo ponto, refletindo a necessidade de maiores salários para assegurar a migração de mão-de-obra não-qualificada das regiões menos desenvolvidas do País quando o excedente disponível para uma região como São Paulo se aproximasse, ainda que circunstancialmente, da sua exaustão (tal como na "crise de mão-de-obra" de 1973). Isso para nós é uma hipótese plausível, independentemente de saber se coincide com este ou aquele enfoque teórico.

Além dessas passagens do texto de Souza e Baltar, uma outra atraiu nossa atenção e envolve a nosso ver uma questão mais interessante. Ao comentar as interpretações da taxa de salários que se pretendem clássicas ou inspiradas por Ricardo, os referidos autores afirmam:

> "Em nossa opinião, tais interpretações são mais próximas ao pensamento neoclássico... Na verdade, tais colocações não são mais do que variações em torno do modelo de Lewis e, entre outras coisas, supõem um alto grau de mobilidade no mercado de trabalho." [34]

De início, cabe assinalar que a afirmação final sobre a questão da mobilidade da mão-de-obra envolve um outro sofisma, além de criticar uma premissa que nos parece bastante plausível: os nordestinos, por exemplo, supõem e praticam um alto grau de mobilidade no mercado de trabalho. Será que o fazem sob inspiração neoclássica? Quanto à observação de que nossas colocações não são mais que variações em torno do modelo de Lewis, não opomos maiores objeções, exceto as de que esse modelo se estende a outras questões não tratadas em nosso texto e não discute se uma empresa pode ou não fugir à imposição de um maior salário mínimo.[35] Mas o que é o modelo de Lewis senão variações em torno dos clássicos, principalmente das idéias de Ricardo? A nosso ver não é possível afirmar, ao mesmo tempo, que um trabalho tem inspiração neoclássica e que suas colocações não são mais que variações em torno do modelo de Lewis.

34 Souza e Baltar, *op. cit.*, p. 631. Esta citação abrange a nota de rodapé 4, incluída no texto a que se refere.

35 W. Arthur Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *in The Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, n.º 2 (maio de 1954), pp. 139-191, reproduzido em A. N. Agarwala e S. P. Singh, *The Economics of Underdevelopment* (Londres: Oxford University Press, 1958), pp. 400-449. O trabalho de Lewis é voltado para a análise do processo de desenvolvimento econômico, do qual a questão dos salários é apenas uma das partes. Assim mesmo, o tratamento do conceito de salário de subsistência é muito mais amplo do que aquele que mencionamos em nosso texto, baseado na versão clássica simples.

Contudo, é possível que Souza e Baltar estejam sugerindo que o modelo de Lewis é neoclássico, o que restabeleceria a coerência de suas afirmações. Se for o caso, esperamos que, na sua resposta a este comentário, demonstrem esse ponto precisamente, explicitando seu conceito do que seja um modelo neoclássico e mostrando que o mesmo tem as mesmas premissas e chega às mesmas hipóteses colocadas pelo modelo de Lewis. Isso seria uma grande contribuição aos que estariam sendo enganados por Lewis, que, no seu conhecido artigo,[36] enaltece do princípio ao fim sua inspiração clássica em contraposição à neoclássica.

Embora intelectualmente interessante, não se pode perder de vista o posicionamento dessa discussão face ao tema central em debate, que é o da importância do salário mínimo como padrão de remuneração no mercado de trabalho, ao longo de um período dentro do qual o salário mínimo sofreu forte erosão de seu valor real. Sob este último aspecto, a relevância dessa discussão é questionável, dado que se baseia em dois trabalhos voltados fundamentalmente para uma questão de fato, cada um afirmando coisas diferentes sobre a realidade e procurando, a seu modo, interpretar o que viu. Nesse sentido, a questão mais importante a esclarecer é quem tem razão no que se refere aos fatos. É como se cada lado fosse inspirado não pelo modelo X ou pelo modelo Y, mas sim pelo seu entendimento básico do que aconteceu. Um diz que foi A e não B; outro diz que foi B e não A. Quem tem razão nisso tem pelo menos uma interpretação teórica que não é refutada pelos fatos; o outro lado, nem isso.

5 — Observações finais

No que se refere à questão mais importante de todo este comentário, nossa conclusão é de que o trabalho de Souza e Baltar não oferece nenhuma objeção substantiva à constatação de que, no período coberto por nossa análise, a elasticidade da taxa de salários com relação

[36] W. Arthur Lewis, *op. cit.*

ao salário mínimo foi menor que a unidade. O esforço de pesquisa deve ser voltado, assim, para a análise dos salários realmente pagos à mão-de-obra não-qualificada e para a análise do valor dessa elasticidade. Embora os dados disponíveis indiquem um valor substancialmente menor que um para o valor médio dessa elasticidade na década de 60, de nossas considerações não se segue que estejamos sugerindo, como hipótese, o valor zero para ela, o que seria o outro extremo do irrealismo. Tampouco entendemos que é concebível imaginar um único valor para a mesma. A experiência histórica brasileira fornece um interessante caso em que o valor real do salário mínimo foi inicialmente elevado e depois reduzido nos anos 60, ao lado de uma diferenciação regional da política de salário mínimo geralmente desprezada pelas análises existentes. No aumento, na queda e nas diferentes regiões, dentre outros cortes possíveis, essa elasticidade pode ter assumido valores diversos, tudo isso oferecendo perspectivas de análise muito amplas para quem quiser ir além do exercício de deflacionar o salário mínimo.

Ainda recentemente, nossa conclusão foi também confirmada, nos seus aspectos empíricos, pelo trabalho de Bacha sobre os salários da mão-de-obra não-qualificada, em sua evolução histórica.[37] No seu artigo em discussão, Souza e Baltar investem também contra a análise de Bacha, chamando de "pseudo-solução" o uso que ele fez do salário mediano da indústria de transformação, do Rio de Janeiro, como medida dos salários da mão-de-obra não-qualificada. Como foi visto, os dados relativos aos "metalúrgicos não-qualificados" de São Paulo estão longe de se constituírem numa solução mais convincente.

Em retrospecto, entendemos que parte das divergências entre o nosso ponto de vista e o de Souza e Baltar se explica pela preocupação de cada lado com coisas um pouco diferentes. Em nosso trabalho a questão do salário mínimo é discutida questionando-se a sua eficácia como instrumento de abrandamento da pobreza, tendo sido dada ênfase à grande parcela da população economicamente ativa

[37] Bacha, *op. cit.* Esse artigo discute também a relevância e as limitações do modelo de Lewis quando aplicado à análise de salários no caso brasileiro, ao longo do período 1946/78.

com renda ainda menor que o salário mínimo, malgrado o valor irrisório deste. A grosso modo, essa população está concentrada nas zonas rurais e no setor informal urbano, engajada em qualquer tipo de atividade voltada para a simples subsistência dentro das condições locais, não nos interessando se se trata de "pequena produção mercantil" ou não. Aqui a divergência está em que duvidamos da capacidade de o salário mínimo funcionar como "farol" para esse amplo conjunto, enquanto Souza e Baltar acham que o mesmo alcança pelo menos essa "pequena produção mercantil". Se não erramos nessa interpretação, Souza e Baltar concordariam pelo menos que o salário mínimo não seria eficaz para atingir a outra parte do conjunto.

Quanto aos trabalhadores não-qualificados dentro do setor formal urbano, principalmente grandes empresas, onde se concentra o interesse dos referidos autores, há divergências de diagnóstico, mas também aqui acreditamos ser possível concordar com alguma coisa. Suponhamos uma outra política de salário mínimo, cujo objetivo fosse o de elevar substancialmente o seu valor real, nas diversas regiões do País. Não negamos que os novos níveis nominais seriam obedecidos por várias dessas empresas, que, pelo menos no curto prazo, enfrentariam maiores dificuldades de escapar à legislação. Eventualmente, se o valor real do salário mínimo chegasse, digamos, ao dobro do atual, seria possível encontrar empresas cumprindo a legislação, conforme sugerido por Souza e Baltar. Até Friedman concordaria com isso, o que, contornando o risco de um sofisma, atribuímos à simples coincidência de pontos de vista, dos quais igualmente compartilhamos. Entendemos, entretanto, que não há maior significado em limitar a análise do impacto do salário mínimo sobre os salários de algumas empresas, que, por hipótese, pagariam o salário mínimo, pois isso equivaleria a um exercício de raciocínio circular.

Questões desafiantes para a análise econômica seriam, inicialmente, o efeito dos maiores salários mínimos nominais sobre os preços relativos e sobre o nível geral de preços, bem como sobre o emprego no setor formal, que não é constituído apenas de grandes empresas, não se podendo garantir que todas estas pagarão os maiores salários sem qualquer impacto sobre o emprego dentro delas. Em seguida, esses elementos poderiam permitir a análise do impacto redistributi-

vo. Souza e Baltar nada dizem sobre o efeito quanto aos pactos e desprezam o impacto sobre o emprego no setor formal, e aí não estamos mesmo de acordo.

Tampouco concordamos com a rigidez da definição do grupo dos não-qualificados e do correspondente conceito de taxa de salários. Para a análise do efeito dos salários mínimos achamos melhor o uso de faixas salariais, principalmente numa indústria como a metalúrgica. Provavelmente, muitas das 361 ocupações listadas pelo DIEESE não refletem nenhuma diferença *intrínseca* de qualificação dos trabalhadores que as exercem, sendo estabelecidas muitas vezes como resultado de um processo de divisão e simplificação das tarefas visando ao emprego e ao controle de uma mão-de-obra predominantemente despreparada para os casos mais complexos. O nível de escolaridade formal e a idade freqüentemente funcionam para dar uma justificativa aparente a esse processo, na medida em que são encontrados como associados a diferenciais de salários, mas nem sempre refletem diferenças mais substantivas em termos de qualificação para o exercício de tarefas específicas. É muito discutível, portanto, o procedimento de tomar um grupo de ocupações e classificar os respectivos trabalhadores como não-qualificados sem levar em conta esse tipo de problema, o que também acaba por volatilizar o conceito de taxa de salários.

Acreditamos, entretanto, que não há discordância quanto à existência de margem para aumentar o salário-base de algumas indústrias ou subsetores. Em nosso trabalho, mencionamos o fato de que a ação do Governo no mercado de trabalho não se limita ao salário mínimo, destacando que ela também mantém controle sobre a ação sindical, despreza as negociações coletivas e regula os reajustes coletivos de salários. Destacamos também que aceitar o livre funcionamento do mercado pressupõe o livre funcionamento de sindicatos de trabalhadores. Se liberados os sindicatos da tutela governamental, não temos dúvida de que o salário-base de várias indústrias ou subsetores seriam maiores que os atuais. Em retrospecto, achamos também que resultados semelhantes em termos de salários poderiam ser conseguidos por uma política de salários mínimos diferenciada a esse nível, o que contornaria parte dos problemas de uma elevação geral e substancial do salário mínimo, permitindo que a política se

ajustasse melhor às condições de cada caso. Um único salário mínimo tende a ser estabelecido por baixo, deixando de alcançar aquelas indústrias ou subsetores em condições de pagar maiores salários.

O risco desta última alternativa é que ela poderia ser adotada por qualquer tipo de governo, inclusive para inibir a atividade sindical, quer de forma autoritária ou populista. Por isso, preferimos a primeira à segunda, mas sempre insistindo em que qualquer uma delas — e isso vale também para uma elevação geral do salário mínimo — não alcançará os estratos mais baixos da distribuição da renda. Ainda que se constituíssem em "faróis", freqüentemente estes são encontrados em lugares isolados, iluminando apenas um conjunto limitado de usuários.

Salário mínimo e taxa de salários no Brasil — réplica

Paulo Renato Souza *
Paulo Eduardo Baltar *

1 — Introdução

O comentário de Macedo e Garcia a nosso trabalho [1] indica que não fomos compreendidos em nossa defesa da importância da política de salário mínimo para explicar o comportamento dos salários urbanos no Brasil. Aproveitamos a oportunidade para, além de responder às questões específicas por eles levantadas, tentar colocar mais claramente o que pretendíamos afirmar naquele trabalho.

Macedo e Garcia em seu primeiro ensaio [2] contestam que a série dos salários mínimos legais seja representativa do comportamento dos salários urbanos ou pelo menos dos salários industriais no Brasil. Nossa crítica reconhecia que, de fato, o salário mínimo não era representativo da evolução do conjunto dos salários urbanos no Brasil. Aliás, esse é um fato óbvio a qualquer observador. Se nosso propósito fosse negar esse fato empírico, deveríamos concentrar-nos na análise do tratamento estatístico e na avaliação das fontes dos dados usados por eles, como entenderam em seu comentário a nosso trabalho. Em relação ao problema empírico, nós apenas mencionamos alguns argumentos esparsos que se agregam às limitações que os próprios autores reconhecem nas fontes de seus dados.

* Do Departamento de Economia e Planejamento da UNICAMP.

1 Ver Roberto B. M. Macedo e Manuel E. Garcia, "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil — Comentário", incluído no presente número de *Pesquisa e Planejamento Econômico*, pp. 1013/1044, e P. R. Souza e P. E. Baltar, "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 629-660.

2 Roberto B. M. Macedo e Manuel E. Garcia, "Observações sobre a Política Brasileira de Salário Mínimo" (São Paulo: FIPE/USP, 1978), mimeo.

Nossa crítica estava dirigida diretamente à conclusão que Macedo e Garcia extraem do fato de o comportamento do salário mínimo não ser representativo do conjunto dos salários urbanos. Os autores terminam por afirmar que a política de fixação do salário mínimo legal teria *perdido sua importância* para a evolução dos salários, se é que em algum momento houvesse cumprido papel relevante nesse sentido. Portanto, nossa crítica, ao contrário do que pensam os autores, não se relacionava com questões de fatos, mas de conclusões diferentes para os mesmos fatos. Evidentemente, para tanto, partimos de um esquema teórico completamente diferente do adotado por aqueles autores, como procuraremos mais uma vez explicar no presente texto. Segundo entendemos, a política de salário mínimo foi importante para a evolução da base dos salários da indústria, o que contribuiu para o aumento do grau de dispersão salarial.

Nossa análise, portanto, procurava oferecer uma interpretação do significado da evolução mais favorável dos salários urbanos em relação à do mínimo legal em termos de suas implicações para a política de fixação deste último. Trata-se, em suma, de uma discrepância entre duas formas de enfocar o funcionamento e a dinâmica do mercado de trabalho urbano, em particular o industrial.

Nesta réplica resumiremos inicialmente nossa concepção sobre o mercado de trabalho e, em especial, sobre a estruturação dos salários. A segunda parte será dedicada à contestação das críticas específicas formuladas pelos autores.

2 — Mercado de trabalho e taxa de salários na indústria

Como é bem sabido, o mercado de trabalho industrial engloba uma infinidade de ocupações diferentes, não só entre ramos industriais como dentro de um mesmo ramo. Sem entrar na discussão sobre a mobilidade da mão-de-obra entre ocupações, podemos admitir que existe um grau razoável de mobilidade entre algumas ocupações (provavelmente, as menos "qualificadas"), mesmo que estas se localizem em indústrias distintas.

Por outro lado, dentro de cada indústria, as firmas pequenas e grandes participam em certa medida de um mesmo mercado de trabalho para ocupações afins. As grandes empresas possuem, obviamente, um elevado grau de diferenciação hierárquica dentro de cada ocupação, sendo este fenômeno muito menos perceptível na empresa pequena. Ao recrutar a sua mão-de-obra, a grande empresa participa do mesmo mercado de trabalho que a pequena, devendo existir, portanto, uma certa coerência, neste aspecto, entre suas respectivas estruturas salariais. Mesmo que admitamos a existência de mercados internos de trabalho na grande empresa, ao nível dos salários de entrada essa coerência deve necessariamente existir.

Neste último caso (existindo mercados internos de trabalho, especialmente nas grandes empresas), algumas ocupações — qualificadas ou não — estão abertas ao mercado *geral* de trabalho através de postos de entrada que correspondem aos menores níveis hierárquicos de cada ocupação. Obviamente, os níveis salariais que correspondem aos postos de entrada de ocupações diferentes são distintos, devendo permitir a compatibilização entre as condições dos mercados gerais de trabalho com a estrutura salarial da grande empresa.

A existência de uma certa mobilidade entre ocupações e a tendência à conformação de um único mercado para cada ocupação (nos postos abertos ao mercado), independentemente do tamanho da firma, permitem-nos definir uma certa *base salarial comum* para o mercado de trabalho do conjunto da indústria. Este é o nosso conceito de *taxa de salário*, que vem a ser o piso salarial da indústria e que pode ser identificado como a remuneração ao trabalho direto não-qualificado.[3] Esta remuneração oferece a base salarial de toda a indústria, por ser a única comum aos seus diversos ramos, servindo como piso da estruturação diferenciada de cada uma delas.

A partir do piso salarial, estrutura-se a pirâmide de distribuição dos salários. As diferenciações nesta estrutura salarial dependem de

3 Note-se que chamamos de trabalho não-qualificado aquele que não requer experiência ou formação específica para o seu exercício, além das necessárias para qualquer ocupação industrial, ou seja, estamos nos referindo a pessoas sem qualificação, mas não às que não têm aptidão para o trabalho industrial, como freqüentemente ocorre, por exemplo, com migrantes recentes, oriundos da zona rural.

uma série de fatores. Indústrias com estrutura ocupacional mais diversificada obviamente tenderão a apresentar maiores diferenciações salariais. Além disso, o grau de heterogeneidade da estrutura produtiva de um ramo se traduz, em alguma medida, na sua distribuição de salários.

Em condições de organização sindical forte, até mesmo parte das diferenciações salariais pode ser objeto de negociação. Ao contrário, nos casos em que é débil a organização sindical, a distribuição de salários tende a refletir mais diretamente a política das empresas. Além dos condicionantes vinculados à sua estrutura ocupacional, a seu tamanho, etc., a empresa estabelece sua política de diferenciação, levando em conta as condições gerais dos mercados de trabalho. Neste particular, destaca-se a importância do nível do piso salarial e dos salários iniciais das ocupações abertas aos mercados gerais de trabalho.

Ao longo do tempo, a base e a diferenciação na estrutura salarial evoluem em função de um complexo de fatores. Em princípio, não há por que supor que a estrutura dos salários se mantenha inalterada neste processo. Em particular, é possível que um determinado comportamento do piso salarial se verifique concomitantemente com alterações as mais diversas na estrutura salarial, com aumento ou diminuição no grau de dispersão dos salários. No entanto, postulamos que rebaixamentos no piso salarial tendem a permitir um maior grau de diferenciação salarial ao longo do tempo.

Existem várias tendências na evolução do capitalismo que apontam no sentido de conformar estruturas salariais cada vez mais complexas, inclusive com crescente diferenciação salarial. O crescimento do tamanho das firmas, a crescente complexidade no manejo de pessoal, os problemas de recrutamento e treinamento, etc., contribuem para essas tendências, as quais são particularmente notórias em períodos de grande dinamismo industrial, com aumento da diferenciação na estrutura produtiva da indústria. Elementos como a organização sindical, contratos coletivos de trabalho, etc., ainda que tendam a consolidar a crescente complexidade da estrutura de salários, podem contra-arrestar a associação desta última com crescentes disparidades salariais.

Logicamente, no contexto mencionado as empresas terão maiores graus de liberdade para o estabelecimento de diferenciações na estrutura salarial quando a base dos salários não acompanhar o crescimento médio do produto por homem ocupado. Nesse caso, os salários dos estratos médios e altos dos assalariados podem ser elevados num ritmo mais rápido que a base sem que aumente a participação dos salários no produto.

No caso do Brasil, no período por nós focalizado, ocorreu um rebaixamento do piso salarial em termos reais, uma quebra da atividade sindical por forças políticas e um elevado ritmo de crescimento do produto com substanciais modificações na estrutura produtiva. Todos esses elementos agiram no sentido de plasmar uma estrutura salarial crescentemente diversificada ao longo do tempo. Algumas evidências empíricas, ainda que esparsas, confirmam claramente essa tendência, especialmente no período do auge de 1968-73, apesar da política oficial de fixação dos reajustes salariais para o conjunto de trabalhadores de cada categoria.

Um ponto onde claramente aparece a divergência de nossa interpretação com as de Macedo e Garcia refere-se à determinação da taxa de salário (piso salarial da indústria). Para aqueles autores, aparentemente este valor é dado exogenamente pela renda do setor informal.[4] Ao contrário, postulamos que a taxa de salário é determinada *endogenamente* no setor industrial.

Como explicado mais detalhadamente noutros trabalhos,[5] a negociação da taxa de salário admite duas possibilidades. Nos casos

[4] Não estamos seguros de que essa seja a única interpretação daqueles autores, pois em algumas passagens eles também se referem ao "salário de subsistência" como determinante do piso salarial. A única maneira de tornar compatível as duas interpretações seria considerar o "salário de subsistência" como um mínimo suficiente para permitir o fluxo adequado de oferta de trabalho, o que viria a reforçar a importância do nível da renda do setor informal. Sobre a crítica ao conceito de "salário de subsistência", onde se demonstra seu caráter tautológico e indeterminado, ver P. R. Souza, *A Determinação da Taxa de Salários em Economias Atrasadas,* tese de doutoramento (UNICAMP, 1980).

[5] M. C. Tavares e P. R. Souza, "Emprego e Salários na Indústria: O Caso Brasileiro", trabalho apresentado no VI Congresso Mundial de Economistas (México, 1980), a ser publicado em *Revista de Economía Política,* n.º 1 (São Paulo, 1980), e P. R. Souza, *op. cit.*

em que a negociação se verifica ao nível geral da indústria, o valor nominal da taxa de salário surge diretamente deste processo. Nos casos em que a negociação é descentralizada por indústrias ou ramos, a taxa de salário que tende a prevalecer para todo o setor industrial é aquela negociada na indústria mais "débil". Por indústria mais débil, "deve entender-se aquela na qual tendem a existir os sindicatos com menos força, onde o predomínio das grandes empresas é menor e onde os índices médios de produtividade são mais baixos, dado que — entre outras coisas — o poder de suas empresas líderes de diferenciar preços com respeito a custos primários é menor que em outros casos".[6]

O propósito de nosso trabalho[7] foi apenas o de mostrar que, no caso específico do Brasil a partir de meados dos anos 50 e pelo menos até o início da década de 70, o comportamento do salário mínimo determinou o da taxa de salário. Quisemos, especificamente, mostrar a influência do salário mínimo no rebaixamento do piso salarial durante os anos 60. Podemos interpretar a fixação do salário mínimo no Brasil como um caso especial de uma negociação coletiva ao nível do conjunto da indústria.

Nossa conclusão apontou, portanto, no sentido de reforçar a importância da política de salário mínimo na evolução dos salários industriais no Brasil. Obviamente, não quisemos dizer que todos os salários tiveram o comportamento do salário mínimo, o que seria absurdo. Apenas reafirmamos que o mínimo determinou a evolução do piso salarial e que a queda deste foi um dos elementos que permitiu a abertura do "leque" de diferenciações salariais.

3 — As críticas de Macedo e Garcia

A leitura dos primeiros parágrafos do comentário de Macedo e Garcia revela que os mesmos não entenderam nosso conceito de taxa de salários. Por essa razão, insistem em mostrar como o salário

[6] Ver M. C. Tavares e P. R. Souza, *op. cit.*, p. 14.

[7] P. R. Souza e P. E. Baltar, *op. cit.*

mínimo teve comportamento diferente do dos salários em geral. Não é lícito, portanto, que os autores critiquem nossas colocações tomando um conceito diferente daquele que postulamos. Como dissemos antes, procuramos em nosso artigo anterior mostrar a relevância do salário mínimo para a evolução da base salarial da indústria. Sua influência sobre os salários em geral não tem por que se traduzir num comportamento semelhante de todos os salários, pois justamente foi a queda da base salarial um dos elementos que permitiu a abertura do leque de remunerações.

Em troca, os autores, apesar de afirmarem em nota ao texto que adotaram o nosso conceito na exposição, já no quarto parágrafo do trabalho retornam a um conceito diferente. Sua "taxa de salário" parece não se distinguir do mero conceito estatístico de tendência central de uma distribuição; se não, como entender a expressão "padrão de remuneração" no mercado de trabalho?

Sobre a idéia do "farol", voltaremos a ela mais adiante. Não podemos, contudo, deixar de registrar nossa incompreensão sobre a maneira pela qual o excedente de mão-de-obra poderia voltar-se "para atividades de simples subsistência" no meio *urbano*, tal como está proposto já no sexto parágrafo do referido comentário.

3.1 — A questão da importância do salário mínimo

Em resposta a algumas indagações formuladas pelos autores no item de mesmo título, devemos reiterar o que dissemos em nosso trabalho anterior e o que está afirmado na primeira parte desta réplica. Não foi nossa preocupação contestar as evidências empíricas de Macedo e Garcia sobre a queda da proporção dos que ganham em torno do mínimo. Ao contrário, nossa intenção foi a de oferecer uma interpretação alternativa para os mesmos fatos, ressaltando a importância da política de salário mínimo. Nossa menção à "Lei de 2/3" e aos dados da PNAD foram, portanto, meramente ocasionais. Além disso, de acordo com nossa interpretação, o comportamento da taxa de salário assume um caráter independente dentro do setor industrial. Assim, a preocupação com outros setores, como

a agricultura, apesar de organizados em formas capitalistas de produção, não ocupou um lugar central em um trabalho dirigido a outros propósitos.

Os autores atribuem-nos uma relação de causalidade entre taxa de inflação e "descolamento" da base dos salários em relação ao mínimo, que não corresponde absolutamente ao que tentamos mostrar. Ao nos referirmos ao comportamente da taxa de salário no auge econômico do início dos anos 70, juntamente com a aceleração da inflação a partir de 1973, quisemos dizer que as taxas de reajustamento salarial dos metalúrgicos em 1976 tendiam — *caeteris paribus* — a ser maiores que as variações do salário mínimo imediatamente anteriores. O contrário deve ter ocorrido em 1971, época de desaceleração inflacionária. Isso foi tudo, e surpreende-nos a expressão: "Ao insistirem... ao longo de seu trabalho [*sic*], que uma maior inflação provoca... um 'descolamento'...".

Finalmente, os autores não entenderam nossa alegação de que "trabalharíamos com os mesmos dados". A leitura de nosso trabalho revela obviamente que usávamos a expressão num sentido amplo para dizer que não discutiríamos os méritos de suas evidências empíricas. Nossas evidências, pensávamos, serviriam para ilustrar nossa hipótese — que não é contraditória com os dados manipulados por Macedo e Garcia; estes dados de modo algum servem para testar nossa hipótese, ao referirem-se ao conjunto dos trabalhadores sem diferenciá-los segundo determinadas categorias.

3.2 — As evidências que utilizamos

Causa-nos estranheza a surpresa de Macedo e Garcia encontrarem entre trabalhadores metalúrgicos funções como "ajudante de carpinteiro", "ajudante de pintor", "servente", etc. Ao contrário do que acreditam os autores, todo tipo de empresa nessa indústria, e especialmente as grandes empresas, utiliza esse tipo de mão-de-obra como seus empregados. Não é sua culpa que a legislação trabalhista brasileira enquadre os sindicatos por grupos de indústria e as empresas sejam solicitadas a descontar um dia de salários como contribuição sindical! Como é bem sabido, na categoria dos meta-

lúrgicos os sindicatos não são organizados por ofício. Não é culpa dos trabalhadores, também, que sua reivindicação de salário profissional não tenha tido aceitação por parte da legislação e das empresas.

Portanto, tais trabalhadores, para estranheza de nossos críticos, fazem parte da estrutura salarial das empresas dos setores metalúrgicos. De acordo com o conceito que antes explicamos, é justamente a existência deste grupo de trabalhadores que nos permite a referência a uma taxa de salário comum para toda a indústria.

Evidentemente, o procedimento utilizado na confecção das guias de contribuição sindical deve conduzir à existência de problemas metodológicos como os dois primeiros apontados por Macedo e Garcia. Tais problemas, contudo, são menores do nosso ponto de vista, pois obviamente não existe nenhuma ocupação "qualificada" entre as especificadas pelo DIEESE. Em suma, a classificação mencionada pode pecar por falta mas não por excesso. Acreditamos que essa alternativa é muito superior à de usar como "não-qualificados" todos os trabalhadores de baixo salário. Em nossa interpretação, antes resumida, tomar uma coisa pela outra nos conduziria a uma tautologia ou a perdas irreparáveis na precisão do conceito de taxa de salário.

O fato de que as ocupações de não-qualificados sejam apenas 5% do total dos *títulos* de ocupação não deve surpreender a ninguém. Logicamente, as ocupações de qualificados, por sua própria natureza, admitem maior especificação, devendo, portanto, o número dos títulos dessas ocupações ser muito superior ao dos não-qualificados. Além disso, não interessa para nosso conceito de taxa de salário que os não-qualificados sejam uma alta proporção do total da força de trabalho. Basta para nossos propósitos que eles não sejam uma proporção desprezível e que estejam inseridos na estrutura salarial das indústrias. Muito menos interessa que essa parcela seja constante ou crescente ao longo do tempo. Revela-se mais uma vez a incompreensão de nosso conceito de taxa de salário.

Em relação ao quarto problema levantado, o qual, se verdadeiro, seria uma crítica relevante às nossas evidências, também as observações de Macedo e Garcia pecam por serem infundadas. Pudemos observar pessoalmente que grande número de empresas que pre

cessam a guia de contribuição sindical por computador declara a ocupação de seus empregados, fazendo-o por extenso. Observamos também que muitas pequenas empresas que declaram a contribuição através dos formulários apropriados omitem até mesmo a relação de empregados, informando apenas os totais descontados. Portanto, a crítica de que estariam excluídas as grandes empresas é improcedente. Estão excluídas empresas de todos os tamanhos, e o fato de as grandes declararem por computador não implica que a amostra seja viesada contra as mesmas.

Uma interpretação *sui generis* dos índices de salário médio que utilizamos leva os autores a identificar "erros analíticos injustificáveis" em nosso trabalho. Dado que partimos da idéia de que o comportamento da base salarial de todas as indústrias no Brasil durante aquele particular período histórico era determinado fundamentalmente pelo do salário mínimo, os aumentos diferenciados dos *índices* de salário médio de fato apontam variações diferentes nas estruturas de salário. Estes comportamentos diferentes, tal como foi explicado no início desta réplica, dependem de vários fatores, como modificações nas estruturas ocupacionais, nas formas de organização dos mercados onde estão inseridas as empresas, no ritmo de crescimento das indústrias, etc. Não é por menos que, apesar de a base salarial ser comum para todas as indústrias, as evoluções de suas respectivas estruturas salariais são diferentes.

Além disso, como bons conhecedores da estrutura salarial brasileira que são Macedo e Garcia, deveriam saber que as indústrias que encontramos como tendo maior crescimento do índice de salário são também as que apresentam maior nível absoluto de salário médio. Portanto, mais uma razão no sentido de que elas apresentem maior aumento no grau de dispersão dos salários. É inconcebível dizer que "os valores absolutos do salário médio poderiam ser trocados de A para B": não estamos tratando de um exercício numérico formal, mas nos referindo à indústria brasileira nos anos 60! Finalmente, deve ter passado despercebido para nossos críticos que em nenhum momento comparamos o *valor* dos índices, mas sua *evolução* ao longo do tempo.

Olhando em retrospecto essa crítica específica, parece claro que a mesma deriva novamente da não consideração por parte dos autores de nosso conceito de taxa de salário como uma variável comum a toda indústria. É inadmissível, nessas circunstâncias, que sejam qualificados de "erros analíticos injustificáveis" procedimentos que estão em total acordo com os supostos explicitamente mencionados em nosso trabalho.[8]

Finalmente, os autores concluem seus comentários empíricos reafirmando que nossa discrepância é factual. Insistimos que não o é: nossa interpretação é consistente com as evidências de Macedo e Garcia e estas não são apropriadas para comprovar os aspectos específicos de nossa hipótese.

3.3 — Salário mínimo e a idéia do "farol"

Segundo nossos críticos, a renda em pequena produção mercantil urbana *determina* a taxa de salários na economia. Nossa concepção, ao contrário, parte da idéia de que a segunda — determinada endogenamente no setor industrial — *influencia ou orienta* o comportamento da primeira.[9] Daí parecer-nos uma boa imagem a idéia do "farol", a qual está longe da noção de *determinação*, como explicitamente definimos: "Isto não quer dizer, entretanto, que a relação entre essas remunerações e o salário mínimo seja unívoca..."[10]

Obviamente, estamos sempre trabalhando com valores nominais. Nem poderia ser de outra maneira. De fato, desde Keynes, em sua crítica ao neoclassicismo, tem-se como verdade geralmente aceita entre os economistas que os trabalhadores exercem influência, quando muito, na fixação dos valores *nominais* de seus salários, ficando o valor real de sua remuneração como a conseqüência do funcionamento do sistema econômico em seu conjunto. Esta idéia não é afetada por nossa concepção de que os trabalhadores autônomos fixam o preço de seus serviços influenciados entre outras coisas

[8] *Ibid.*, p. 631.

[9] *Ibid.*, pp. 631 e 638.

[10] *Ibid.*, p. 638.

pela taxa de salários. Logicamente, eles procuram estabelecer sua renda *nominal* através da fixação desses preços.

É equivocada, portanto, a questão levantada por Macedo e Garcia, segundo a qual não teria relevância a consideração de salários nominais. Ao contrário, é somente nesse sentido que nosso ponto é pertinente.

Em relação à influência do salário mínimo sobre a distribuição da renda no Brasil, o ponto levantado pelos autores é interessante, ainda que o mesmo não se oponha à nossa interpretação e evidência. Logicamente, cada decil da distribuição é integrado por um conjunto heterogêneo de trabalhadores, que vão desde os pequenos camponeses até os assalariados urbanos, passando pelos "conta própria" de diferentes atividades. A renda média desses grupos não pode, portanto, sofrer a influência apenas do comportamento da taxa de salários da indústria. Recordamos, contudo, que a maior parte dos 10% de renda inferior pertencem à população ativa agrícola, onde justamente na década de 60 houve aumento substancial na renda *monetária*, como aliás Macedo e Garcia comprovam em seu primeiro trabalho. Recordamos também que os decis intermediários — onde se situa boa parte dos assalariados urbanos e dos ocupados na pequena produção mercantil das cidades — foram os que apresentaram os menores aumentos em sua renda média. Assim, a queda na renda real dos assalariados de menor qualificação pode ter sido compensada por aumentos na renda real de outros grupos que se situam nos mesmos decis. A comprovação desse ponto requereria o exame da distribuição da renda por categoria ocupacional.

3.4 — A inspiração neoclássica

Não vemos demérito algum em alguém ser neoclássico; ao contrário, filiam-se a essa corrente notórios economistas. Contudo, não foi por ignorar as nuances que vem assumindo o pensamento neoclássico na atualidade que fizemos a afirmação que tanta celeuma causou. O modelo dualista, apesar de não ser parte da "tradição" neoclássica, encontra-se hoje totalmente assimilado pela escola, tal como ocorreu com a maior parte das críticas originais que lhe foram

formuladas ao longo das últimas décadas. Acaso não é neoclássica a discussão sobre a diferença entre os salários institucionais e o "preço-sombra" da mão-de-obra, tomada por muitos autores como a explicação para o dualismo?

Ao contrário do que pensam os autores, não entendemos que seu modelo seja neoclássico apenas pela forma da curva de demanda de trabalho no "setor formal". Também sua curva de oferta de trabalho é neoclássica, pois são os trabalhadores que "estão dispostos ou não a empregar-se" por um dado salário *real*, ao compará-lo com a renda de subsistência (que, *por definição*, expressa-se em termos *reais*). É mera questão semântica substituir a "preferência pelo ócio" pela "possibilidade de emprego no setor informal" na determinação da curva de oferta de trabalho. Qual o sofisma nessa interpretação?

Gostaríamos de saber como se determina o "preço de mercado" da mão-de-obra não-qualificada, como querem nossos críticos. Não sendo através das curvas de produtividade marginal e de desutilidade do trabalho, como funciona o "mercado" em seu modelo? Esse "preço de mercado" não é contraditório com a idéia do "salário de subsistência" mencionada nos parágràfos anteriores?

Tal como percebem Macedo e Garcia, nossa posição de fato aponta no sentido de identificar o neoclassicismo inerente às posições de Lewis. Seria demasiado longo tratar esse ponto nesta réplica. O mesmo está exaustivamente discutido na tese de Souza.[11]

4 — Observação final

Para finalizar, queremos manifestar nossa crítica ao conceito de salário de subsistência mencionado por Macedo e Garcia ao longo de seu comentário. De fato, nas cidades é impossível caracterizar uma economia de auto-subsistência, pois a mesma só pode ocorrer, quando muito, nas zonas rurais. O que existe é a pequena produção tipicamente mercantil, ainda que não-capitalista. A existência de

11 P. R. Souza, *op. cit.*

um "salário de subsistência", ou mais precisamente "renda de subsistência", neste último caso só poderia ser entendida numa aproximação ao conceito ricardiano de "taxa natural de salários". Se é assim, por que recorrer ao modelo dual para explicar a determinação da taxa de salários? Por que não tratar diretamente da determinação daquela "taxa natural"? Se esta for a solução, contudo, o modelo cai numa tautologia bastante séria, tal como se explica em outro trabalho.[12] A esse respeito, é ao menos mais coerente a interpretação aparentemente adotada por Bacha[13] no trabalho citado pelos autores, que relaciona os salários urbanos com a renda da pequena produção agrícola, e não com a renda do "setor informal".

12 *Ibid.*

13 Edmar L. Bacha, "Crescimento Econômico, Salários Urbanos e Rurais: O Caso do Brasil", *in Pesquisa e Planejamento Econômico,* vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 585-628.

Resenha bibliográfica 1

Economia brasileira: uma visão histórica

Neuhaus, Paulo (org.). *Economia Brasileira: Uma Visão Histórica*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980. 416 pp.

Eustáquio José Reis *

Economia Brasileira: Uma Visão Histórica reúne artigos sobre uma enorme variedade de temas da história econômica brasileira. Exceto por uma contribuição de demógrafos e duas outras de historiadores, as demais são assinadas por economistas. Apesar das contribuições que alguns dos artigos trazem para a pesquisa e o ensino da nossa história econômica, o livro deixa a desejar pelas deficiências e negligências no trabalho de organização e editoração.

No que se refere ao formato, chamam a atenção descuidos como a inexistência de informações sobre os trabalhos publicados, a falta de padronização na apresentação de bibliografias, referências bibliográficas e tabelas, erros tipográficos nos gráficos, símbolos e equações matemáticas, o tamanho desmesurado dos gráficos e tabelas em apêndices, etc. A impressão inescapável é que o organizador da coletânea limitou-se a juntar os artigos na forma em que foram recebidos. A bem da justiça, deficiências desse tipo são o "trivial corriqueiro" nas publicações brasileiras do gênero. Por isso mesmo, contudo, devem ser criticadas com maior ênfase ainda.

A organização da coletânea peca também pela aparente ausência de crítica na seleção de temas e artigos. Não pretendemos, por enquanto, discutir os problemas específicos a cada um dos artigos, mas

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

chamar a atenção para a falta de organicidade do conjunto, para a carência de denominadores comuns, que dariam sentido à imensa variedade de tópicos, períodos históricos, enfoques teóricos, metodologias. Essa variedade vem demonstrar não a "vitalidade da literatura corrente", como pretende o editor, mas a falta de especialização, de comunicação e de profundidade e, portanto, a infertilidade dos debates. E, olhando-se pelo reverso, cabe notar que é exatamente em coletâneas como essa que se apresentam as melhores oportunidades para se estimular e orientar debates. Nesse sentido, infelizmente, o livro é uma *chance* desperdiçada.

Para uma primeira aproximação, podemos distinguir, de acordo com a perspectiva histórica adotada, dois tipos de artigos. Primeiro, aqueles que, independentemente do tópico ou objeto específico abordado, adotam uma perspectiva secular para a análise. Aqui encontramos cinco artigos que, grosso modo, sobre os últimos 100 anos da história brasileira, tratam de temáticas como o crescimento do produto (Claudio Haddad), as mudanças na estrutura demográfica (Douglas Graham e Thomas Merrick), o comportamento e as instituições monetárias (Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan), o comportamento do mercado de café (Carlos Manuel Peláez) e o papel do Estado na economia (Werner Baer). De autoria de Eulália Maria Lobo, um sexto artigo ainda desse tipo versa sobre a economia da Cidade do Rio de Janeiro nos séculos XVIII e XIX.

O segundo tipo de artigo caracteriza-se por um período de análise historicamente mais bem delimitado. Nesse caso, encontramos abordagens de temas como escravidão (Pedro de Mello e Robert Slenes), a crise do Encilhamento (Maria Barbara Levy), a política econômica no período 1906-14 (Winston Fritsch) e as conseqüências da II Guerra Mundial para o setor externo da economia brasileira (Marcelo Abreu). Em termos genéricos, esse segundo grupo de artigos parece-nos melhor no que tange à qualidade do produto final. Em parte, a explicação talvez esteja nas possibilidades (exigências) que essa delimitação abre (supõe) em termos de métodos de pesquisa e análise e, conseqüentemente, de melhor definição dos próprios objetivos dos trabalhos. Mas vejamos mais detalhadamente os méritos e deméritos de cada uma das contribuições.

Abre a coletânea o trabalho de Claudio Haddad sobre o crescimento da economia brasileira no período 1900/76. Trata-se de uma extensão de trabalhos anteriores do autor. Suas contribuições em relação a esses são: primeiramente, uma reestimativa das séries de produto agrícola e, conseqüentemente, do produto total no período 1900/20; em segundo lugar, uma estimativa das séries da renda interna e do produto líquido a custo de fatores no período posterior a 1910. Além disso, o artigo apresenta uma comparação do crescimento secular da economia brasileira com os seguintes países: Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia e Austrália. Essa comparação internacional implica, inevitavelmente, um questionamento dos próprios resultados de Haddad, uma vez que, segundo os dados apresentados, o crescimento *per capita* brasileiro teria sido significativamente maior que o dos demais países (diferenças acima de 0,85% nas taxas anuais de crescimento do produto), com exceção da Rússia e do Japão, ainda assim galhardamente ultrapassados. Constataríamos, portanto, que o chamado "milagre brasileiro" já é fenômeno de quase um século! Sendo as estimativas para os demais países de autoria de Kusnetz, é de se esperar que algum viés exista na metodologia empregada por Haddad. Sua própria justificativa, em termos de estimativas baseadas em períodos mais longos e, portanto, englobando fases de crescimento mais lento no caso dos demais países, é pouco convincente, sobretudo nos casos da Rússia e da Itália, cujas séries também se restringem ao presente século. A suspeita de viés se reforça com a observação feita pelo próprio autor de que, no período posterior a 1947 (ano em que se iniciam, não casualmente, nossas contas nacionais), verifica-se uma reversão na posição relativa do Brasil, contrariamente ao que seriam as expectativas "normais". Uma hipótese explicativa para o viés seria que a metodologia e/ou os dados de Haddad não permitem captar adequadamente os processos de mercantilização e monetização que, com maior intensidade que nos demais países, ocorrem no caso brasileiro. A necessidade e propriedade das críticas acima podem ser comprovadas pelo uso que, por exemplo, Peláez faz dessas séries em outro artigo incluído nessa mesma coletânea. Além desse problema,

poder-se-ia apontar pequenos deslizes de interpretação que, contudo, não chegam a diminuir a qualidade do artigo e sua relevância para os estudos de história econômica brasileira.

O segundo artigo é "População e Desenvolvimento no Brasil", de autoria de Graham e Merrick. Baseado em grande parte em obra anterior dos autores, o trabalho pode ser considerado como um *survey* sobre uma ampla gama de temas econômico-demográficos. Dentro de uma perspectiva de longo prazo, são abordados o crescimento populacional e seus componentes, a escravidão e a imigração, a distribuição geográfica, a migração e a urbanização, a força de trabalho, a fecundidade e a mortalidade e, finalmente, a política populacional e as perspectivas demográficas para o futuro. Diante dessa variedade de aspectos, é natural que o artigo se restrinja a amplas generalizações, deixando de lado maiores pretensões analíticas e interpretativas. Conteúdo mais polêmico, no entanto, encontra-se nos dois últimos tópicos do artigo, que são reflexões independentes das análises antecedentes. Embora se apresentem um pouco confusas — em parte, talvez, pela não explicitação do sentido em que se emprega a expressão "macroeconômica" em diversas ocasiões — essas reflexões procuram enfatizar a necessidade de maior consciência das autoridades brasileiras em relação aos problemas e políticas demográficas. Mais especificamente, procuram chamar a atenção para as conseqüências que a complacência com altas taxas de natalidade e crescimento populacional teriam sobre a distribuição de renda através de suas implicações para a escolaridade, a dependência e a capacidade de ganho no ciclo vital, etc. É uma referência útil e relevante, sobretudo para leitores que pretendam uma visão panorâmica do assunto.

De autoria de Eulália Maria Lobo, "Economia do Rio de Janeiro nos Séculos XVIII e XIX" pretende, para o período em causa, analisar as funções econômicas da Cidade do Rio de Janeiro e, na época colonial, sua interação com a Metrópole. Apesar do interesse do tema e das potencialidades de análise, a publicação do artigo, no estágio em que se encontra, é algo precipitada. De fato, em termos de conteúdo, o artigo é carente de uma delimitação mais precisa de objeto e método e, formalmente, muito ainda pode ser feito para dar um tratamento mais sistemático aos dados.

Carlos Manuel Peláez contribui com dois artigos, ambos precários o bastante para servirem de exemplo daquilo que não deve ser feito quando procuramos aplicar teoria econômica às análises históricas (isto, aliás, serviria de justificativa para a inclusão desses artigos na coletânea, o que, de outro modo, não se entenderia). O primeiro, em co-autoria com Wilson Suzigan, pretende analisar o comportamento e as instituições monetárias brasileiras no período 1852-1972. Alguma pretensão de análise histórica, se é que tanto, fica relegada à primeira seção do trabalho, que ocupa não mais que uma página. Ainda assim, nesse curto espaço, encontraremos frases tão negligentes e sem sentido como "O fracasso na reforma dos mercados monetários foi um fator importante para o atraso a longo prazo no Brasil" (p. 161), ou então, falando a respeito do Banco do Brasil, "Desde sua fundação, esta instituição é responsável por quase um terço dos serviços bancários no Brasil, assim como pelo financiamento do déficit orçamentário e pela *inflação existente no país*" (p. 162, grifos nossos). O restante do artigo é um amontoado de exercícios econométricos em torno da equação quantitativa da moeda, que nada tem a ver com história econômica — nem com política monetária, como pretendem os autores. Assim, segue-se uma seção de análise de correlações, onde, acacianamente, confirma-se a "regularidade empírica de uma alta covariação entre moeda, renda nominal e preços. . . para um período de 110 anos de história do Brasil, com dados que foram estimados independentemente", e conclui-se que "não é possível analisar cientificamente os problemas econômicos agregados do Brasil sem um exame cuidadoso dos fenômenos monetários" (p. 170). No demais, o artigo se dedica à análise de regressões para avaliar a efetividade (a definição fica a cargo do leitor) de uma programação monetária no caso brasileiro, partindo do pressuposto de que a dupla condição de ortogonalidade — entre oferta monetária e velocidade-renda da moeda e entre base monetária e multiplicador da oferta monetária — constitui a condição necessária para que isso seja possível. Esse pressuposto por si é questionável: teoricamente, podemos sempre supor que as interações e *feedbacks* entre oferta monetária e velocidade-renda e entre base monetária e multiplicador possam ser captadas em especificações mais complexas e, portanto, levadas em consideração na formulação da

política monetária. Mais importante, contudo, cabe questionar a relevância que teriam resultados de longo prazo para implementação da política monetária, um problema que é, essencialmente, de curto prazo.

De responsabilidade exclusiva de Peláez, o outro artigo, intitulado "Uma Análise da História Econômica do Café", também nos parece bastante precário. A utilização de teoria econômica feita pelo autor demonstra um desconhecimento ou desentendimento de problemas básicos de nossa historiografia econômica, como também do instrumental teórico. Assim, a hipótese Singer-Prebisch de deterioração dos termos de intercâmbio nos é apresentada por Peláez como: "Diversos economistas... são de opinião que os *preços* de exportação dos produtos primários vêm há tempos declinando devido às baixas elasticidades, preço e renda da demanda" (p. 318, grifo nosso). Poder-se-ia pensar que a confusão entre preço e termos de intercâmbio fosse um problema de tradução ou mesmo um deslize passageiro sem maiores gravidades, mas a análise de equilíbrio parcial que aí se faz desmente, peremptoriamente, essas possibilidades. E, não bastasse isso, acaba por demonstrar que a queda de preços dos produtos primários não decorre de elasticidades-preço ou renda da demanda (aspectos que nem ao menos são cogitados), mas da inclinação negativa da curva de oferta a longo prazo desses produtos! Segue-se a apresentação de "um modelo padrão de dois países e dois produtos, perfeitamente competitivos", no qual, *en passant*, ambos os países possuem poder de monopólio no mercado internacional. Por meio desse modelo, pretende-se aplicar à análise de questões históricas, sem maiores qualificações ou cuidados, abstratos conceitos de livros-texto, como, por exemplo, derivações *à la* Meade das curvas de oferta recíproca. O que se consegue demonstrar com esse exercício é o desconhecimento do autor de toda a vasta literatura teórica e histórica sobre as inter-relações entre comércio, crescimento e bem-estar. A segunda parte do artigo discute algumas evidências empíricas baseadas em grande parte nas séries de Haddad sobre o crescimento secular da economia brasileira, que discutimos anteriormente. A utilização dada é exatamente no sentido por nós criticado, ou seja, para mostrar que o Brasil apresenta, segundo as séries de Haddad, taxas de crescimento bem maiores que as dos

demais países. Essas comparações são, segundo ele, evidências contundentes contra as teses estruturalistas ou "convencionais", como prefere Peláez: "A computação para o período de 1861 a 1970 mostra que o produto real *per capita* aumentou à taxa anual de 2,1%, o que é uma taxa muito alta de crescimento secular para uma variável real *per capita* e refuta a hipótese convencional" (p. 329). Neste caso, de acordo com o autor, observar-se-ia um fechamento do hiato, e não um aumento das desigualdades internacionais. (Como observação menor, vale a pena notar que para apresentar uma simples tabela de taxas de crescimento o autor tem que tecer comentários sobre métodos de estimação, estatísticas *t*, Durbin-Watson, etc. Como se vê, intencionalmente ou não, pode-se complicar as coisas mais simples!) O restante do artigo trata do comportamento a longo prazo do mercado de café no Brasil. Demonstrando uma vez mais um desentendimento básico dos temas que trata, o autor afirma: "Desta forma, o período histórico mais importante para a provável validade empírica da hipótese convencional é o de 1857 a 1906, quando o mercado era livre..." (p. 332). Fica patente nessa afirmação uma completa falta de entendimento do que sejam as condições históricas para as quais se formulou a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio, independentemente do mérito que a ela seja creditado. A discussão e as formulações clássicas dessa teoria estão, obviamente, centradas nos problemas enfrentados pelas economias subdesenvolvidas no presente século e, o que é mais importante, advogam veementemente a sua própria historicidade (ou de qualquer outra teoria). Depois de uma incursão desnecessária, na medida em que ignorada logo a seguir, na geometria das tarifas ótimas, o trabalho finaliza com uma breve análise do programa de sustentação de preços do café brasileiro, onde são feitas afirmações como: "A manutenção de uma política de preços mínimos para a mais importante atividade econômica de um dado país durante um longo período é seriamente desaconselhável do ponto de vista de bem-estar econômico..." (p. 351) — afirmação que ainda está por ser demonstrada à luz da própria teoria das tarifas ótimas. Em suma, um artigo equivocado.

Fechando o conjunto de artigos com perspectivas seculares, temos, de autoria de Werner Baer, "O Extenso [*sic*] Setor Público Brasi-

leiro". Trata-se de um trabalho sem maiores pretensões e profundidades em termos de pesquisa ou interpretação. Logo na introdução, a impressão que se tem é que o autor pretende, aprioristicamente, desculpar ou justificar a intervenção governamental, sem que esteja claro, contudo, porque, como, quando e para quem: "A atual predominância [*sic*] do Estado sobre a economia brasileira não resultou de um esquema cuidadosamente concebido. Ao contrário, esta predominância [*sic*] é o resultado de várias circunstâncias que, na maioria dos casos, forçaram o Governo a intervir cada vez mais no sistema econômico do país". Impressões estão por definição sujeitas a equívocos, mas não cabe dúvida de que a afirmação carece de maior substância.

A primeira parte do trabalho é uma simples cronologia da expansão do setor público brasileiro, que, ressentindo-se da falta de critérios mais significativos, é feita, linearmente, em termos de décadas. *A vol d'oiseau*, são descritas para o período anterior a 1930 e para as quatro décadas entre 1930 e 1970 as principais iniciativas do Governo no que se refere à criação de empresas (inclusive as que resultam de decisões de estatização e ou nacionalização), órgãos e instituições de política econômica. A tônica pouco indagativa dessa descrição é que a própria fraqueza do setor privado e, algumas vezes, questões de segurança explicam o fortalecimento do Estado.

Mais resumidamente ainda, a segunda parte pretende "verificar o grau de controle estatal a partir de diferentes formas quantitativas e qualitativas". Com essa finalidade, temos uma página dedicada à função fiscal, meia página à regulamentação direta, uma ao Estado como banqueiro e financiador e duas páginas ao Estado como produtor.

No final, temos duas seções onde "a natureza *ad hoc* do crescimento do envolvimento do Estado..." é imputada "... à falta de estrutura analítica que explique a natureza e o funcionamento da economia capitalista do Estado brasileiro" (p. 406) e, a partir disso, são sugeridas perspectivas alternativas sobre o Estado. Na primeira temos que "... o Estado não passa de um complemento para as forças de mercado, apesar de sua preponderância, fazendo pouca diferença saber-se [*sic*] quem controla as alavancas da política econômica" (p. 406); na segunda, "a política do Estado serve aos inte-

resses dos industriais nacionais e estrangeiros, sendo amplamente controlada por eles" (p. 407); e, na terceira, "que os tecnocratas e empresários militares assumiram o controle do processo de alocação" (p. 407). O problema básico com essas alternativas "polares" é que, conforme o próprio autor reconhece, certamente elas não são excludentes e, talvez para uma análise mais rigorosa, nem mesmo alternativas de fato. Fechando o artigo são apresentadas sugestões de linhas de pesquisa futura.

O artigo parece-nos desnecessário e os pecados que o condenam estão, por um lado, na falta de contribuição empírica (os poucos dados apresentados são de *Visão* e, ainda assim, desatualizados) e, por outro, na carência de perspectivas analíticas mais convincentes e adequadas ao problema.

Vejamos agora o segundo conjunto de artigos, ou seja, aqueles por nós caracterizados por uma delimitação mais restrita de período e problemática histórica. O primeiro, de autoria de Pedro de Mello e Robert Slenes, intitulado "Análise Econômica da Escravidão no Brasil", é estruturado em torno de duas questões básicas. A primeira, que, sob diferentes roupagens, necessariamente se coloca para os estudiosos do assunto, consiste na compatibilização da escravidão com um comportamento econômico racional ou um *ethos* capitalista por parte dos proprietários de escravos. Criticando postulações teóricas do tipo "a escravidão é intrinsecamente menos racional do que o trabalho livre", os autores procuram, dentro da tradição cliométrica, trazer a questão para o plano empírico. Com o intuito de demonstrar a racionalidade econômica dos proprietários de escravos, argumentam, por um lado, que, no período 1850-88, mesmo as regiões ou segmentos da classe agrária ditos tradicionais (grosso modo, Vale do Paraíba e Nordeste) apresentam um mercado de escravos sensível às oportunidades de lucro; por outro, demonstram que as taxas internas de retorno para investimentos em escravos (calculadas a partir de dados amostrais para o Vale do Paraíba na década de 1870) apresentam-se iguais ou maiores do que as que seriam obtidas nas alternativas de investimento existentes. Além disso, na medida em que a abolição da escravidão, no prazo em que se dá, não era ainda parte do universo de expectativas, essa maior lucratividade relativa era, justificadamente, extrapolada para o longo

prazo. Dois pontos criticáveis seriam: a inexistência de uma explicação para a persistência de diferenciais de preços inter-regionais (e, portanto, de oportunidades de obtenção de lucros não exploradas) e a não apresentação, de forma explícita (ainda que em uma nota de pé de página), das hipóteses que estão subjacentes às cifras apresentadas. Dentro de uma perspectiva mais ampla, a segunda questão trata das implicações que a escravidão teria para o processo de desenvolvimento econômico. A discussão aqui é, necessariamente, mais fluida. Os autores procuram restringir a noção de desenvolvimento a conceitos como especialização, mercantilização e produtividade do trabalho, e a partir disso colocar em perspectiva crítica as formulações ingênuas da hipótese de que a escravidão representa um entrave ao desenvolvimento. Entretanto, concluem ambiguamente que "para a adversidade da escravidão ao desenvolvimento econômico há que procurar-se causas mais profundas, que levem em consideração os seus efeitos econômicos totais (diretos e indiretos) sobre a organização da sociedade" (p. 111). Ademais, as considerações que são feitas sobre o trabalho barato, antes do que a escravidão *per se*, como fator de retardamento do processo de desenvolvimento, parecem-nos criticáveis pelo escolasticismo, que impede uma visão mais globalizante das inter-relações lógicas e históricas entre os dois fenômenos.

Por fim, a partir dessas duas questões, os autores nos apresentam uma excelente análise das causas e significados da Abolição. Criticando as teses da inviabilidade demográfica da escravidão (mormente no que diz respeito à cronologia do processo abolicionista), propõem como hipótese alternativa que "o declínio da demanda por escravos e a desagregação da escravidão nos anos de 1880 são explicados pela grande 'pressão abolicionista' — ou seja, pelo impacto cumulativo da ideologia e política antiescravagista, exógena a esse setor — sobre a expectativa dos fazendeiros de café quanto ao futuro da instituição" (p. 116). Uma pequena falha na demonstração estaria na falta do suposto de que a Abolição era esperada sem ressarcimento. À guisa de conclusão, discute-se o imigracionismo do Oeste Paulista e seu caráter não liberal. Apesar dos pequenos senões, sem dúvida alguma é um excelente artigo.

O artigo que se segue é "O Encilhamento", de Maria Barbara Levy. O tema é fascinante e o trabalho de Levy uma contribuição importante para a historiografia econômica brasileira. O artigo, contudo, deixa a desejar por não ter rigorosamente definidas as questões que pretende responder. Após a Introdução, que poderia mapear melhor a literatura sobre o tema, na segunda seção é apresentada uma descrição literária do cenário do Encilhamento, baseada sobretudo em Machado de Assis. As duas seções que se seguem são uma cronologia detalhada de eventos político-econômicos que, de uma ou de outra forma, estiveram relacionados ao movimento especulativo que se observa nos dois anos que antecedem à crise do Encilhamento. A quinta seção é uma digressão sobre o pensamento econômico de Rui Barbosa. A sexta analisa o impacto da política de emissões lastreada em títulos da dívida pública sobre a estrutura de ativos financeiros da economia e sobre a capacidade de endividamento e capitalização do setor empresarial.

As seções seguintes descrevem a crise propriamente dita e os principais fatos da política econômica do período de 1892-1900. Finalmente, a contribuição primordial do artigo: uma análise empírica dos títulos cotados em Bolsa no período 1889/91. Essa análise tem, contudo, uma limitação básica: a inexistência de informações sobre a cotação ou valor das ações.

Pela precisão de objetivos e pelo cuidado com que se elabora a análise, a contribuição de Winston Fritsch, "Aspectos da Política Econômica no Brasil, 1906-14", constitui um dos pontos altos da coletânea e, sem dúvida, uma referência obrigatória para os estudiosos do assunto. O objetivo do artigo consiste na explicação do caráter cíclico do acelerado processo de crescimento econômico que se observa na década anterior à I Guerra Mundial. Seu foco está nas inter-relações entre as flutuações exógenas dos fluxos internacionais de comércio e investimento e a condução de políticas macroeconômicas de curto prazo, com especial ênfase nos aspectos monetários e cambiais. Subsidiariamente, a análise de motivações e efeitos da política econômica fornece elementos para uma avaliação do grau de autonomia do Estado frente aos interesses do setor cafeeiro, que traz como resultado a refutação de interpretações simplórias do Estado como mero comitê executivo.

Na primeira parte do artigo, é feita uma breve revisão da política econômica no período que vai da Proclamação da República até 1905, onde se demonstra, por um lado, a importância do *Funding Loan* na determinação dos destinos e efetividade da política deflacionária do período e, por outro, seus condicionantes fundamentalmente políticos: externamente, pelo reduzido poder de barganha frente aos banqueiros ingleses e, internamente, pelos objetivos, inerentes ao próprio Estado, de institucionalização e consolidação do regime.

Na segunda parte, discute-se a política econômica nas fases de expansão (1905/06 e 1909/12) e recessão (1907/08 e 1913/14) que caracterizam o período. Os temas básicos da análise são: as tensões entre Estado e setor cafeeiro em relação às questões de estabilização cambial e valorização do café, a criação da Caixa de Conversão e o conseqüente acoplamento da economia às regras do sistema monetário do padrão-ouro, bem como suas implicações para o caráter pró-cíclico das políticas de estabilização, a falência dos esquemas privados de valorização do café e as motivações essencialmente de estabilização cambial do apoio federal, as conseqüências do *boom* de 1909/12 em termos da ingerência do Executivo na política cambial e, finalmente, as adversidades do balanço de pagamento a longo prazo decorrentes do apego à ortodoxia.

Alguns detalhes críticos podem ser notados. Talvez por ser parte de um estudo mais amplo, o artigo, sobretudo na sua Introdução, deixa a desejar em termos de explicitação das hipóteses de trabalho. A Conclusão, contudo, é mais taxativa nesse aspecto, e, portanto, o leitor talvez se beneficie lendo-a em primeiro lugar. Por outro lado, em passagens específicas, como nas discussões dos impactos de certas medidas de política econômica, o texto se apresenta um pouco elíptico, dificultando o acompanhamento do raciocínio do autor. Pormenores como esse em nada diminuem a excelência do artigo.

Finalmente, o último artigo de nossa resenha é "A Economia Brasileira e a Segunda Guerra Mundial: O Setor Externo", de autoria de Marcelo de Paiva Abreu. Seu objetivo básico consiste na análise das negociações dos acordos comerciais e de pagamentos firmados pelo Brasil com os Estados Unidos e a Inglaterra no período 1939/45 e das implicações que esses acordos tiveram para o desem-

penho da economia no período e suas perspectivas futuras. Trata-se de artigo da maior relevância, tanto por sua contribuição para o melhor entendimento do período, como por chamar a atenção para aspectos freqüentemente negligenciados, como os objetivos, condicionantes e mecanismos extramercado nas transações internacionais. Embora a importância desses aspectos se torne mais patente em períodos de desorganização das relações internacionais, sua análise nos dá lições válidas para outros períodos. Em dois aspectos, contudo, o artigo talvez pudesse ser criticado. Primeiro, na carência de uma tentativa de maior generalização e/ou divagação teórica e, depois, na ausência de uma Introdução que, explicitando as principais questões e contribuições do artigo, sem dúvida alguma facilitaria uma leitura crítica.

O artigo se inicia, um tanto bruscamente, por uma descrição da Missão Aranha em 1939, seus antecedentes e seus magros resultados. Segue-se uma análise dos dilemas de política cambial impostos pela II Guerra Mundial e das implicações desta em termos da estrutura de importações e exportações, que nos mostra o aumento de dependência em relação aos Estados Unidos. Analisa-se, além disso, o desempenho da economia. Apesar dos efeitos contraditórios da guerra (redução da concorrência das importações e restrições de oferta de matérias-primas e bens de capital), esse desempenho demonstra-se satisfatório quando comparado ao dos demais períodos. Na terceira seção, são discutidas as negociações em torno da dívida pública externa brasileira, questão em torno da qual claramente se demonstram as diferenças táticas e estratégicas dos dois maiores credores brasileiros: enquanto a Inglaterra trata de "liquidar ao melhor preço possível os seus interesses no Brasil", os Estados Unidos subordinam "seus interesses imediatos à sua estratégia enquanto parceiro hegemônico..." (p. 364). Segue-se uma análise das relações econômicas com os Estados Unidos, na qual se mostra, por um lado, a importância que tiveram os acordos de suprimento para a atenuação dos efeitos da guerra sobre a economia brasileira e, por outro, como a aproximação da paz leva a um endurecimento da posição norte-americana em todos os aspectos de nossas relações econômicas. Por fim, analisam-se as relações com o Reino Unido, as quais se desenvolvem "à luz da principal preocupação da política

econômica externa britânica do período: minimizar o custo imediato das importações necessárias ao esforço de guerra. . ." (p. 375). Concluindo, são feitas breves considerações sobre os descontortos e vantagens para o Brasil da posição hegemônica adquirida pelos Estados Unidos no pós-guerra e sobre suas implicações para os desenvolvimentos políticos internos nos idos de 1945.

Resenha bibliográfica 2

The Brazilian economy: its growth and development

Baer, Werner. *The Brazilian Economy: Its Growth and Development*. Columbus, Ohio: Grid Publishing, 1979. 239 pp.

WILLIAM G. TYLER *

Apresenta-nos Werner Baer um trabalho útil, interessante e despretensioso tratando da economia brasileira. O Professor Baer é há muito tempo o mais bem conhecido economista estrangeiro a pesquisar os problemas econômicos brasileiros, sendo interessante uma síntese da abordagem por ele adotada. O trabalho em tela será particularmente valioso para estudantes e homens de negócio, uma vez que se acha repleto de informações úteis, amplo material estatístico e raciocínio de fácil compreensão. No prefácio, o autor declara que o objetivo do livro é "proporcionar uma introdução útil ao estudo da economia brasileira". Julgado sob este prisma, o livro pode ser considerado um sucesso.

A maior força do livro está na sua abrangência. Iniciando-se com uma concisa história econômica do Brasil, fornece também uma resenha de alguns dos principais problemas econômicos com que se depara o País. Constitui sem sombra de dúvida um desafio a abordagem de tão vasta gama de tópicos sem cair na superficialidade, o que ele quase sempre consegue, com mérito.

Após um breve capítulo introdutório descrevendo as principais características econômicas, físicas e demográficas do País, a primeira

* Do IPEA/INPES e da Universidade da Flórida (EUA).

parte do livro, que abrange praticamente metade da obra, é dedicada a um resumo da história econômica brasileira. Começando no período colonial, os principais períodos de auge de exportação — incluindo o açúcar, o ouro e o café — são analisados, assim como as políticas gerais do Governo. O autor apresenta provas em favor da ideia de que a intervenção governamental na economia tem profundas raízes históricas. As primeiras medidas governamentais levadas a efeito com vistas a controlar o comércio, manter os preços do café e promover o desenvolvimento das estradas de ferro estabeleceram como que uma tradição para as políticas altamente intervencionistas que surgiram mais tarde em apoio do desenvolvimento industrial.

O Capítulo 3 analisa o início do crescimento industrial. Baer ordena cuidadosamente os dados das pesquisas disponíveis, notadamente as de Villela e Suzigan (1973),[1] com vistas a demonstrar que a industrialização da economia brasileira é um processo evolutivo muito antigo, tendo-se iniciado antes da I Guerra Mundial. O início desse crescimento industrial, proporcionado pela acumulação da riqueza cafeeira e pela imigração européia em larga escala, tornou-se viável em face de políticas econômicas favoráveis, embora quase sempre não fosse essa a intenção governamental. Após um período de crescimento industrial relativamente lento durante os anos 20, verificou-se no começo dos anos 30 o início do que seria, em termos gershenkronianos, a grande arrancada brasileira rumo ao crescimento industrial. Nos anos 30, a indústria tornou-se o setor dinâmico da economia do País, papel que vem desempenhando desde então. Em 1980, o Brasil é uma economia baseada na indústria,[2] embora apresente ainda numerosas características de uma economia muito pobre.

A industrialização verificada após a II Guerra Mundial e até o início dos anos 60 é discutida no Capítulo 4. Essa análise baseia-se

[1] Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10.

[2] Segundo o Banco Mundial, *World Development Report, 1980*, em 1978 37% do PIB teve origem no setor industrial, enquanto que nos Estados Unidos esse cômputo foi de 34%.

principalmente no importante livro que Baer publicou em 1965 sobre a industrialização brasileira. Enfatiza ele as políticas levadas a efeito pelo Governo e que foram responsáveis pelo crescimento industrial. Foram adotadas políticas comerciais e cambiais que propiciaram forte proteção às atividades industriais internas. Além disso, substanciais subsídios de crédito, resultantes de baixas taxas de juros nominais e inflação substancial, foram concedidos a indústrias privilegiadas, além de outros incentivos que tiveram influência sobre os lucros. Estas e outras medidas estimularam o rápido crescimento industrial observado durante o período. Tudo isso é do conhecimento dos iniciados, sendo aqui, no entanto, apresentado com concisão e clareza.

O rápido crescimento dos anos 50 foi acompanhado por crescentes pressões sobre o balanço de pagamento, devido em grande parte à inerente discriminação contra as atividades de exportação, praticada através de uma constelação de medidas econômicas. Ao mesmo tempo, a inflação se acelerou no começo dos anos 60, problema este que se somou aos do balanço de pagamento e aos de cunho sócio-econômico. Todas essas dificuldades econômicas, aliadas ao declínio das taxas de crescimento, contribuíram para a Revolução de 1964 e a subseqüente reorientação da política econômica. O Capítulo 5 apresenta uma descrição dos acontecimentos econômicos dos anos 60 e 70, além das mudanças de política e das opções surgidas para os formuladores da política do Governo.

A maioria dos economistas agora certamente concordaria com que o rápido crescimento econômico do período 1968-74 deveu-se a uma combinação de dois fatores: a) as reformas na política econômica, levadas a efeito de meados ao final dos anos 60; e b) o retorno à tendência de crescimento em seguida à estagnação ocorrida no início dos anos 60. As reformas ao mesmo tempo que consolidavam a capacidade do Governo de administrar as políticas econômicas, consistiram predominantemente de políticas de livro-texto, orientadas para o mercado. Promoveu-se o desenvolvimento de mercados financeiros racionais, muitos preços foram liberados e reduziu-se a forte discriminação contra as exportações.

Segundo Baer, o aumento das exportações constituiu uma importante realização dos programas econômicos postos em prática no

período pós-1964. Conforme o autor observa no Capítulo 6, o período 1964/74 testemunhou uma cautelosa mas muito importante abertura da economia. Estabeleceu-se uma política cambial mais favorável aos exportadores, não tanto através de aumento da taxa de câmbio real, mas pela adoção, em 1968, de uma orientação coerente com o interesse do exportador, através da política de minidesvalorizações, baseada numa fórmula implícita de paridade de poder aquisitivo. Além disso, o Governo instituiu generosos incentivos fiscais, tanto no que diz respeito a isenções e subsídios, quanto a subsídios creditícios às exportações de manufaturados. Tais incentivos, aliados a uma modesta e hesitante liberalização das importações, muito contribuíram para reduzir o viés antiexportação inerente à política econômica brasileira. O resultado foi que as exportações aumentaram rapidamente.

Da leitura do livro de Baer, fica-se com a impressão de que a abertura da economia ainda estava em andamento à época em que a obra foi escrita (presumivelmente em 1978). O leitor, no entanto, não deve abrigar essa impressão. Os impactos provocados pelos aumentos dos preços do petróleo conduziram a eventos que culminaram numa inversão, em meados dos anos 70, da tendência de abertura da economia. Baer observa que não mais foram seguidas as regras de paridade do poder aquisitivo na administração da política cambial, com o subseqüente aumento da supervalorização da taxa cambial. Mas houve outras medidas significativas, indicando uma volta à ênfase sobre a substituição de importações como estratégia predominante. A tendência para a liberalização das importações sofreu violenta reversão. No período 1974/75, e desde então, as tarifas aumentaram assustadoramente, com 100% de sobretaxa em muitos casos. Ainda mais impressionante foi a proliferação de incontáveis restrições não-tarifárias às importações. Ao mesmo tempo, a concessão de isenções tarifárias nos programas oficiais de incentivo ao investimento tornou-se mais rigorosa. Finalmente, subsídios à produção interna, através de mecanismos de crédito e fiscais, foram prodigamente concedidos aos projetos de substituição de importações, especialmente aos de bens de capital e produtos intermediários. Devido a essas e outras medidas, o viés antiexportação nos programas econômicos aumentou consideravelmente. O cauteloso processo de

abertura da economia iniciado em meados dos anos 60 havia efetivamente cessado por volta de 1975. Creio que, por esse motivo, as exportações já não se expandiram tão rapidamente quanto antes. no período 1974/78, cresceram bem menos que as exportações mundiais como um todo, elevando-se, em dólares constantes, em apenas 5% ao ano.

Outra importante mudança em relação ao que Baer denomina de "ortodoxia pós-1964" tem sido com respeito à indexação. Baer mostra que exemplos de solapamento do sistema de indexação financeira começaram a surgir em meados dos anos 70, proporcionando significativos subsídios creditícios àqueles que tivessem sorte suficiente para a obtenção de créditos oficiais. Poder-se-ia adicionar ainda que, por volta de 1980, o sistema de indexação para os ativos financeiros se encontra em completa confusão; o índice de correção monetária para 1980 foi fixado em cerca de 50%, enquanto a inflação se mantém em cerca de 100% ao ano. As razões para o efetivo descarte do sistema não são bem explicadas. O próprio Baer deixa esta questão em aberto no Capítulo 8, onde é discutido o sistema de indexação. A conclusão geral de sua análise é de que o sistema, de maneira geral, pode ser considerado um sucesso. Se isso é verdade, por que motivo foi abandonado? Acredito que as respostas a esta pergunta se encontram fora dos domínios da economia. Um sistema financeiro reprimido confere poderes consideráveis àqueles que desfrutam de posição que lhes permite dispensar os créditos subsidiados, ao passo que os beneficiários de tais créditos são favoráveis a tal sistema, bem como a qualquer Governo que se identifique com ele.

A influência do Governo na economia brasileira é esmagadora, conforme mostra o Capítulo 7. Além de analisar o papel regulamentador do Governo, Baer dedica muita atenção ao funcionamento das empresas públicas no Brasil. Tais firmas, operando com razoável eficiência e reagindo (evidentemente) aos sinais do mercado, parecem constituir-se em algo até certo ponto singular no Brasil, em comparação com outros países. Uma questão-chave no funcionamento dessas empresas é até que ponto as decisões são tomadas por elas ou ficam centralizadas num órgão fiscalizador governamental. Baer é de opinião que as pressões por crescente descentralização se mostrarão irresistíveis, fato que poderia levar o leitor a se perguntar se

o autor, à luz dos acontecimentos ocorridos desde que seu livro foi escrito, não gostaria de mudar de opinião. Desde meados dos anos 70, vem ocorrendo uma clara tendência para maior controle centralizado no Governo. A Secretaria de Planejamento tomou medidas, incluindo a criação de um novo órgão fiscalizador (SEST), com a finalidade de submeter as empresas governamentais a maior controle no que diz respeito aos investimentos, importações, pedidos de empréstimo e outras atividades.

Os dois capítulos finais consistem de discussões dos desequilíbrios regionais e do setor agrícola, assuntos ainda de importância, aos quais Baer dá um tratamento informativo e equilibrado. No que diz respeito ao problema das disparidades regionais, vale enfatizar que políticas que não têm caráter explicitamente espacial exercem efeito importante sobre as transferências de recursos líquidos inter-regionais. Por isso, elas devem ser consideradas paralelamente a políticas espaciais, tais como os programas de incentivos fiscais e de gastos regionais do Governo, em qualquer avaliação global da política pública nas transferências regionais. Por exemplo, parece óbvio que as políticas de industrialização envolvendo proteção às indústrias manufatureiras nacionais e a supervalorização da taxa de câmbio têm servido para discriminar contra as regiões mais pobres do País, cuja base é a agricultura. Se com tais políticas o montante dos subsídios negativos implícitos para essas regiões foi sobrepujado pelos subsídios oriundos dos programas de desenvolvimento regional, é questão que permanece em aberto.

Embora a obra em si seja bem escrita e reflita conhecimentos sérios e ponderados, não podemos deixar de fazer uma observação quanto ao trabalho do editor, que a nosso ver deixou muito a desejar. Existem muitos erros tipográficos, e outros deslizes editoriais de menor importância, em detrimento do valor e da aparência da obra. Deve-se notar também que a prática, cada vez mais constante, de colocar rodapés ao final de cada capítulo acaba por enervar o leitor.

PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Índice do Volume 10, 1980

ARTIGOS E RESENHAS (por ordem de paginação)

AUTORES (por ordem alfabética)

IPEA — 061-80008 ISSN — 0100-0551

Pesquisa e planejamento econômico. v. 1 —

n. 1 — jun. 1971 — Rio de Janeiro,
Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1971 —

v. — quadrimestral

Título anterior: Pesquisa e Planejamento v. 1, n. 1 e 2, 1971.
Periodicidade anterior. Semestral de 1971-1975.

1. Economia — Pesquisa — Periódicos. 2. Planejamento Econômico — Brasil. I. Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social.



CDD 330.05
CDU 33(81).(05)

IPEA — Serviço Editorial: Nilson Souto Maior (Revisão); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

Composto e impresso no Centro de Serviços Gráficos do IBGE, Rio de Janeiro, RJ

Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE)

Criado em 1973, o PNPE tem como finalidade precípua estimular a produção científica, através da promoção da pesquisa acadêmica individual na área de Economia. As entidades promotoras do PNPE são: IPEA, FINEP, BNDE, IBGE e CNPq. A princípio, o Programa foi administrado pelo BNDE e, a partir de 1975, passou a ser gerido pelo IPEA/INPES.

Financiamento de projetos

Projetos individuais (admite-se co-autoria), de cunho acadêmico, com duração máxima de 12 meses, sobre tema da livre escolha do candidato (podem concorrer também livros-textos e recensões críticas de literatura).

Prazos para as inscrições, as quais devem ser feitas diretamente pelo próprio candidato:

1.ª seleção:
até 26 de janeiro de 1981

2.ª seleção:
até 27 de julho de 1981

Concurso de teses

Projetos de tese aprovados pelos respectivos centros de pós-graduação, com duração máxima de nove meses para mestrado e 18 meses para doutorado.

Prazos para as inscrições, as quais devem ser feitas por intermédio dos centros de pós-graduação:

1.ª seleção:
até 2 de março de 1981

2.ª seleção:
até 3 de agosto de 1981

Pedidos de informação e prospectos:

Secretaria-Executiva do PNPE — IPEA/INPES
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 — 17.º andar — sala 1.720
CEP 20.020 — Castelo, Rio de Janeiro (RJ)

NOTA AOS COLABORADORES DE "PESQUISA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO"

1. A revista só aceita matérias inéditas, tanto no País como no exterior.
2. O autor deve enviar duas cópias do trabalho, as quais não serão devolvidas, sendo que a revista só se responsabiliza pelas colaborações diretamente endereçadas ao Editor-Chefe.
3. As colaborações não são remuneradas. Cada autor receberá, sem qualquer ônus, 50 (cinqüenta) separatas do seu próprio trabalho e 3 (três) exemplares do número completo da revista em que saiu publicado.
4. A revista aceita originais em inglês, francês e espanhol e encarrega-se de sua versão para o português. Se a tradução da matéria não for revista pelo autor, ao sair publicada será feita a ressalva: "Tradução não revista pelo autor".
5. O trabalho deve ser datilografado em espaço dois, com margem de 3 a 4 cm à esquerda, bem como na parte superior e inferior de cada lauda, não podendo haver rasuras ou emendas que dificultem a leitura e a compreensão do texto.
6. Cada trabalho deverá vir acompanhado por um resumo de cerca de 100 palavras que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
7. A nitidez é requisito indispensável, principalmente no caso de Gráficos, Mapas e Tabelas. Se houver necessidade, a própria revista providenciará a redução dos mesmos.
8. As fórmulas matemáticas devem ser datilografadas no próprio texto, com clareza, não podendo oferecer dupla interpretação (ex.: não confundir o algarismo 1 com a letra l).
9. Não pode ser incluída bibliografia ao final dos trabalhos. Todas as referências bibliográficas, assim como as demais notas, deverão ser feitas ao pé da página.
10. Os autores devem cuidar para que as referências bibliográficas nos rodapés sejam completas, contendo: no caso de livros citados, autor(es), título completo, nome da série ou coleção, edição, local, editora, ano da publicação, número das páginas, número da série ou coleção; no caso de artigos de periódicos, autor(es), título completo do artigo, título completo do periódico, número e volume, mês e ano da publicação, número das páginas.

obras publicadas pelo ipea

Coleção Relatórios de Pesquisa

1 — **Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil: Procedimentos e Recomendações** — Edmar Lisboa Bacha, Aloísio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
2 — **Exportações Dinâmicas Brasileiras** — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira e Maria Helena T. T. Horta.
3 — **Eficiência e Custos das Escolas de Nível Médio: Um Estudo-Piloto na Guanabara** — Cláudio de Moura Castro.
4 — **Estratégia Industrial e Empresas Internacionais: Posição Relativa da América Latina e do Brasil** — Fernando Fajnzylber.
5 — **Potencial de Pesquisa Tecnológica no Brasil** — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
6 — **A Industrialização do Nordeste (Vol. I — A Economia Regional)** — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
7 — **Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados: Análise da Experiência Brasileira** — Fernando Fajnzylber.
8 — **Colonização Dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica** — Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
9 — **Financiamento de Projetos Industriais no Brasil** — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida.
10 — **Ensino Técnico: Desempenho e Custos** — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furtado de Oliveira.
11 — **Desenvolvimento Agrícola do Nordeste** — George F. Patrick.
12 — **Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: Uma Interpretação do Problema e seu Debate** — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
13 — **Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa** — Fernando A. Rezende da Silva.

14 — **Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70** — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos e Leonardo Caserta Cavalcanti.

15 — **Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais** — Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluízio A. de Barros.

16 — **Transferências de Impostos aos Estados e Municípios** — Aloísio Barbosa de Araujo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera.

17 — **Pequenas e Médias Indústrias: Análise dos Problemas, Incentivos e sua Contribuição ao Desenvolvimento** — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.

18 — **Dinâmica do Setor Serviços no Brasil: Emprego e Produto** — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.

19 — **Migrações Internas no Brasil: Aspectos Econômicos e Demográficos** — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.

20 — **Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste** — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

21 — **Saúde e Previdência Social: Uma Análise Econômica** — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.

22 — **A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73** — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti.

23 — **Serviços e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações** — Wanderly J. Manso de Almeida.

24 — **Industrialização e Emprego no Brasil** — José Almeida.

25 — **Mão-de-Obra Industrial no Brasil: Mobilidade, Treinamento e Produtividade** — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.

26 — **Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente** — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius Antônio Lodder.

27 — **Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73** — José Eduardo de Carvalho Pereira.

28 — **Tecnologia e Rentabilidade na Agricultura Brasileira** — Claudio R. Contador.

29 — **Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira** — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.

30 — **FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social** — Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard.

31 — **Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas** — Celsius A. Lodder.

32 — **A Dívida do Setor Público Brasileiro: Seu Papel no Financiamento dos Investimentos Públicos** — Maria da Conceição Silva.

33 — **A Transferência do Imposto de Renda e Incentivos Fiscais no Brasil** — Claudio Roberto Contador.

34 — **Distribuição de Renda e Emprego em Serviços** — Anna Luiza Ozorio de Almeida.

35 — **Ciclos Econômicos e Indicadores de Atividade no Brasil** — Claudio R. Contador.

36 — **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)** — Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira.

37 — **Abastecimento de Água à População Urbana: Uma Avaliação do PLANASA** — Wanderly J. Manso de Almeida.

38 — **Política e Estrutura das Importações Brasileiras** — Carlos von Doellinger, Leonardo C. Cavalcanti e Flávio Castelo Branco.

39 — **Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais** — Dennis J. Mahar.

40 — **Emprego e Salários na Indústria de Construção** — Dorothea F. F. Werneck.

41 — **Concentração de Renda, Desemprego e Pobreza no Brasil: Análise de uma Amostra de Municípios em 1970** — Milton da Mata.

42 — **Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil** — Alberto de Mello e Souza.

43 — **Sistema Urbano e Cidades Médias no Brasil** — Thompson A. Andrade e Celsius A. Lodder.

44 — **O Meio Ambiente no Brasil: Aspectos Econômicos** — Aloisio Barboza de Araujo.

45 — **Mudanças na Estrutura e Produtividade da Agricultura Brasileira, 1963/73: Noventa e Nove Fazendas Revisitadas (Tomo I — O Brasil Sul e Sudeste)** — William H. Nicholls e Ruy Miller Paiva.

46 — **O Setor Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu Fortalecimento** — Annibal V. Villela e Werner Baer.

Série Monográfica

1 — **População Economicamente Ativa na Guanabara (Estudo Demográfico)** — Manoel Augusto Costa.

2 — **Critérios Quantitativos para Avaliação e Seleção de Projetos de Investimentos** — Clóvis de Faro.

3 — **Exportação de Produtos Primários Não-Tradicionais** — Carlos von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria.

4 — **Exportação de Manufaturados** — Carlos von Doellinger e Gilberto Dupas.

5 — **Migrações Internas no Brasil** — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Geiger.

6 — **Restrições Não-Tarifárias e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras** — Carlos von Doellinger.

7 — **A Transferência de Tecnologia no Desenvolvimento Industrial do Brasil** — Nuno Fidelino de Figueiredo.

8 — **Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro** — Paulo R. Haddad (ed.), Samuel Schickler, Celsius Antônio Lodder, Carlos Maurício de C. Ferreira e Hamilton C. Tolosa.

9 — **Estudos sobre uma Região Agrícola: Zona da Mata de Minas Gerais** — Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Dilson Seabra Rocha.

10 — **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945** — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.

11 — **Estudos sobre uma Região Agrícola: Zona da Mata de Minas Gerais (II)** — Euter Paniago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.

12 — **Investimento em Educação no Brasil: Um Estudo Sócio-Econômico de Duas Comunidades Industriais** — Cláudio de Moura Castro.

13 — **O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM** — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva.

14 — **O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal** — Fernando A. Rezende da Silva.

15 — **Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas** — Aloísio Barbosa de Araújo.

16 — **Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial** — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder e Martin O. Smolka.

17 — **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola** — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore, Eliseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann, José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Veiga.

18 — **Estudos de Demografia Urbana** — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine, José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.

19 — **O Imposto sobre a Renda das Empresas** — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone e Claudio R. Contador.

20 — **Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: Estudo do Caso do Rio de Janeiro** — Josef Barat.

21 — **Urbanização e Migração Urbana no Brasil** — Manoel Augusto Costa.

22 — **Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais** — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hicks.

23 — **História Monetária do Brasil: Análise da Política, Comportamento e Instituições Monetárias** — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan.

24 — **Difusão de Inovações na Indústria Brasileira: Três Estudos de Caso** — Grupo de Pesquisa da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.

25 — **Tecnologia e Crescimento Industrial: A Experiência Brasileira nos Anos 60** — Regis Bonelli.

26 — **Aspectos da Participação do Governo na Economia** — Fernando Rezende, Jorge Vianna Monteiro, Wilson Suzigan, Dionísio Dias Carneiro Netto e Flávio P. Castelo Branco.

27 — **Dois Estudos sobre Tecnologia de Alimentos** — Eginardo Pires, Ricardo Bielschowsky e Célia Maria Poppe de Figueiredo (do Centro de Estudos e Pesquisas da FINEP).

28 — **Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento** — Wilson Suzigan (ed.), Celsius A. Lodder, Dorothea F. F. Werneck, Eustáquio J. Reis, Jorge Vianna Monteiro, Luiz Otavio Façanha, Luiz Roberto A. Cunha, Maria Helena T. T. Horta, Milton da Mata, Regis Bonelli e Ricardo Bielschowsky.

29 — **Amazônia: Desenvolvimento e Ocupação** — José Marcelino Monteiro da Costa (ed.), Armando D. Mendes, Herbert Schubart, Roberto Santos, Jean Hébette, Rosa E. Acevedo Marin, José Alberto Magno de Carvalho, Morvan de Mello Moreira e Maria do Carmo Fonseca do Vale.

30 — **A Agricultura no Desenvolvimento Econômico: Suas Limitações como Fator Dinâmico** — Ruy Miller Paiva.

31 — **Parceria e Risco na Agricultura do Nordeste** — Léo da Rocha Ferreira.

Série Pensamento Econômico Brasileiro

1 — **Estudos do Bem Comum e Economia Política, ou Ciência das Leis Naturais e Civis de Animar e Dirigir a Geral Indústria, e Promover a Riqueza Nacional, e Prosperidade do Estado** — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).

2 — **Notas Estatísticas sobre a Produção Agrícola e Carestia dos Gêneros Alimentícios no Império do Brasil** — Sebastião Ferreira Soares.

3 — **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira** — Roberto C. Simonsen e Eugênio Gudin.

Série Estudos para o Planejamento

1 — **Variações Climáticas e Flutuações da Oferta Agrícola no Centro-Sul do Brasil (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico)** — em equipe.

2 — **Aproveitamento Atual e Potencial dos Cerrados (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região)** — em equipe.

3 — **Mercado Brasileiro de Produtos Petroquímicos** — Amilcar Pereira da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Antonio Carlos de Araujo Lago.

4 — **A Transferência de Tecnologia no Brasil** — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.

5 — **Desenvolvimento de Sistemas de Cadeias de Alimentos Frigorificados para o Brasil (Avaliação Preliminar)** — em equipe.

6 — **Desempenho do Setor Agrícola — Década 1960/70** — Sylvio Wanick Ribeiro.

7 — **Tecnologia Moderna para a Agricultura (Vol. I — Defensivos Vegetais)** — Miguel Martins Chaves.

8 — **A Indústria de Máquinas-Ferramenta no Brasil** — Franco Vidossich.

9 — **Perspectivas da Indústria Petroquímica no Brasil** — Amilcar Pereira da Silva Filho e Antonio Carlos da Motta Ribeiro.

10 — **Características e Potencialidades do Pantanal Matogrossense** — Demóstenes F. Silvestre Filho e Nilton Romeu.
11 — **Tecnologia Moderna para a Agricultura (Vol. II — Fertilizantes Químicos)** — em equipe.
12 — **Poluição Industrial no Brasil** — em equipe.
13 — **Região Metropolitana do Grande Rio: Serviços de Interesse Comum** — em equipe.
14 — **Recursos Naturais da Área-Programa de Aripuanã** — em equipe.
15 — **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas** — Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza.
16 — **Desenvolvimento Regional no Brasil** — Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.
17 — **Classificação da Mão-de-Obra do Setor Primário** — Equipe do CNRH.
18 — **Inflação no Brasil: 1947/67** — Luiz Zottmann.
19 — **Migrantes no Mercado de Trabalho Metropolitano** — George Martine e José Carlos Peliano.
20 — **Tecnologia Moderna para a Agricultura (Vol. III — A Indústria Nacional de Rações Balanceadas e Concentrados).**
21 — **A Fusão: Análise de uma Política Pública** — Ana Maria Brasileiro.
22 — **O Ensino por Correspondência: Uma Estratégia de Desenvolvimento no Brasil** — Lúcia Radler dos Guaranys e Cláudio de Moura Castro.
23 — **Distribuição Funcional na Indústria de Transformação: Aspectos da Parcela Salarial** — Roberto Brás Matos Macedo.

Série Documentos

1 — **Treinamento de Pessoal para Televisão Educativa: Um Modelo Piloto** — Rudy Bretz e Dov Shinar.
2 — **Planejamento de Recursos Humanos** — em equipe.
3 — **Rádio Educativo no Brasil: Um Estudo** — em equipe.

Brazilian Economic Studies

1 — Editado por Wanderly J. Manso de Almeida.
2 — Editado por Fernando Rezende.
3 — **Government Policy and the Economic Growth of Brazil, 1889-1945** — Annibal V. Villela e Wilson Suzigan.
4 — Editado por Fernando Rezende.
5 — Editado por Fernando Rezende.

Avulsos

AV. 1 — **Estudos para uma Lei Orgânica da Administração Federal** — Luiz Zaidman e Lincoln Teixeira Mendes Pinto da Luz.

AV. 2 — **Modernização Administrativa — Coletânea de Monografias** — Fernando Coutinho Garcia, Aguinaldo Aragon Fernandes, Expedito Giovanni Porpino Dias, Iglê Santos Pequeno, Antonio Juarez M. Martins, Adolfo Antonio Fetter Jr. e Valter Saurin.

AV. 3 — **Modernização Administrativa — Coletânea de Monografias (II)** — Naimar Mendanha Ramos, Roberto Costa Fachin, Marcos Antônio E. L. de Salvo Coimbra, Expedito Giovanni P. Dias, José M. A. Martins Dias, Luiz C. S. Neves e Antônio Fernando Cornélio.

próximas edições do ipea*

Regio[...]
Tram[...]

Mode[...]
Naim[...]
E. L.
Marti[...]

A Em[...]
— Sé[...]
do Es[...]
Dallar[...]
tião B[...]
Galvã[...]

Um M[...]
Brasil

[...]ulino

[...](II) —
[...]ntônio
M. A.
[...]lio

[...]plinar
Rosa
Abreu
[...]ebas-
[...]iciano

[...]ara o

recentes publicações do ipea

Mudanças na Estrutura e Produtividade da Agricultura Brasileira, 1963/73: Noventa e Nove Fazendas Revisitadas (Tomo I — O Brasil Sul e Sudeste) — William H. Nicholls e Ruy Miller Paiva .... Cr$ 200,00

O Setor Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu Fortalecimento — Annibal V. Villela e Werner Baer Cr$ 580,00

A Agricultura no Desenvolvimento Econômico: Suas Limitações como Fator Dinâmico — Ruy Miller Paiva Cr$ 210,00

Parceria e Risco na Agricultura do Nordeste — Léo da Rocha Ferreira .... Cr$ 260,00

O Ensino por Correspondência: Uma Estratégia de Desenvolvimento Educacional no Brasil — Lúcia Radler dos Guaranys e Cláudio de Moura Castro .... Cr$ 200,00

Distribuição Funcional na Indústria de Transformação: Aspectos da Parcela Salarial — Roberto Brás Matos Macedo .... Cr$ 280,00

Modernização Administrativa — Coletânea de Monografias — Fernando Coutinho Garcia, Aguinaldo Aragon Fernandes, Expedito Giovanni Porpino Dias, Iglê Santos Pequeno, Antonio Juarez M. Martins, Adolfo Antonio Fetter Jr. e Valter Saurin .... Cr$ 300,00

Modernização Administrativa — Coletânea de Monografias (II) — Naimar Mendanha Ramos, Roberto Costa Fachin, Marcos Antônio E. L. de Salvo Coimbra, Expedito Giovanni P. Dias, Luiz C. S. Neves e Antônio Fernandes Cornélio .... Cr$ 570,00

Brazilian Economic Studies n.º 5 .... Cr$ 150,00

Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52) — Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (2.ª edição) .... Cr$ 480,00

pedidos pelo reembolso postal
serviço editorial — av. presidente antônio carlos, 51 — 13.º andar
cep 20.020 — rio de janeiro — rj


IBGE
DIRETORIA DE DIVULGAÇÃO
Centro de Serviços Gráficos